Observatorio de Políticas Ambientales

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Coordinador

Observatorio de Políticas Ambientales 2015

Autores

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA
CONSUELO ALONSO GARCÍA
ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ
FLOR ARIAS APARICIO
GABRIEL BALLESTEROS PINILLA
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE
OMAR BOUAZZA ARIÑO
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA
ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ
LUCÍA CASADO CASADO
JUAN MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC
VICTORIA-EUGENIA COMBARROS VILLANUEVA
JORGE DANÓS ORDÓÑEZ
FRANCISCO DELGADO PIQUERAS
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN
MARTINA FRANKOVÁ
JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ
NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA
MARCOS GÓMEZ PUENTE
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS
VÍCTOR HERNÁNDEZ MENDIBLE
OLGA HERRÁIZ SERRANO
ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN
JESÚS JORDANO FRAGA
ALEJANDRO LAGO CANDEIRA
FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
BLANCA LOZANO CUTANDA
PILAR MORAGA SARIEGO
JUAN EMILIO NIETO MORENO
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
JULIA ORTEGA BERNARDO
MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN
ISABEL PONT CASTEJÓN
FRANZ REIMER
BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
JUAN ROSA MORENO
RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
ÍÑIGO SANZ RUBIALES
AMPARO SERENO ROSADO
RUBÉN SERRANO LOZANO
BARTOMEU TRIAS PRATS
MARÍA TERESA VADRÍ FORTUNY
GERMÁN VALENCIA MARTÍN
JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO
KATERINA YIANNIBAS

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
CIEDA Ciemat Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental
GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE
ecodes tiempo de actuar
THOMSON REUTERS ARANZADI

Primera edición, 2015

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:
http://publicacionesoficiales.boe.es/

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

ISBN: 978-84-491-0032-2
NIPO:280-15-084-X

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 sus autores como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

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

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

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

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2015 [Thomson Reuters (Legal) Limited/Fernando López Ramón (Coord.) y otros colaboradores]
Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9098-525-0
Depósito Legal: NA 997/2015
Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, calle A, nave D-11
31013 Pamplona

Índice general

Página

***In Memoriam* Ramón Martín Mateo** 41

Presentación 43

Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales 45

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

I

INTRODUCCIÓN GENERAL: LAS BALLENAS Y LA DESREGULACIÓN AMBIENTAL 53

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

1. Preliminar 53

2. El fin de la "pesca científica" de ballenas 54

3. Las modernas vías de liberalización ambiental 57

4. La difícil relación entre turismo y medio ambiente 60

5. El nuevo régimen de los parques nacionales 63

II

COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES: PRIMERA ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE 67

BLANCA LOZANO CUTANDA / ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

1. Trayectoria y valoración general 68

2. Legislación: Tratados más significativas por materias 69

2.1. Participación ambiental (Tratado de Aarhus) 69

2.2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad 71

Página

A. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991) 71
B. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971) 71
C. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) 72
D. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973 72
E. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) 73
F. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) 74
G. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001) 80
H. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (1994) 80
I. Convenio Europeo del Paisaje (2000) 80
J. Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés) 81

2.3. Protección del medio ambiente marino 81

A. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) 81
B. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78) 81
C. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España 82
a. Convenio de Barcelona 82
b. Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) 83
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) 83

2.4. Calidad del aire y protección atmosférica 83

A. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 (LRTAP) 83
B. Protocolo de Montreal (OZONO) 84

2.5. Cambio climático: *Avances de la Conferencia de Lima hacia el nuevo Acuerdo Internacional sobre cambio climático de París 2015* 84

Página

2.6. Sustancias químicas y residuos peligrosos 88

3. Organización: análisis de las principales novedades (el PNUMA) 89

3.1. Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) 89

4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas 91

5. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 91

6. Doctrina: principales aportaciones 93

III

UNIÓN EUROPEA: RELEVANCIA AMBIENTAL, ÉXITO EN EMISIONES Y DEBATE SOBRE LA FRACTURA HIDRÁULICA 95

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

1. Valoración general 95

2. El medio ambiente en las decisiones y estrategias generales de la Unión Europea 96

3. Economía y medio ambiente 104

4. Cambio climático, energía y protección de la atmósfera 107

5. Régimen de la obtención de hidrocarburos no convencionales mediante fractura hidráulica 114

6. Capital natural, recurso naturales y residuos 122

7. Industria, empresas y medio ambiente 127

8. Sostenibilidad de las ciudades 129

9. Seguridad nuclear 132

10. Calidad ambiental y otras cuestiones 133

11. Bibliografía y documentación básicas 136

IV

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: LA PROTECCIÓN AMBIENTAL ENTRE EL INTERÉS GENERAL Y LOS DERECHOS INDIVIDUALES 141

OMAR BOUAZZA ARIÑO

1. La misión de la Administración de servicio al interés general frente al derecho de los titulares de derechos subjetivos de acceso a un Tribunal cuestionando las decisiones de la Administración 142

Página

2. Crecimiento económico a largo plazo y garantías individuales en los procesos de decisión de políticas económicas y ambientales 146

3. Doctrina *López Ostra*: actividades molestas e insalubres y calidad de vida 148

2.1. Actividades insalubres y calidad de vida 148

2.2 Actividades molestas sin licencia y Derecho al respeto del domicilio: las molestias ocasionadas por el funcionamiento ilegal de una planta de elaboración de productos cárnicos, no implican una violación del Derecho al respeto del domicilio del vecindario 150

4. El interés público a un *"sendero seguro y atractivo"* del Camino de Santiago delimitará el contenido del Derecho de propiedad 154

5. La protección de la posesión como *interés sustantivo* frente al interés público a la conservación de los ecosistemas lagunares 158

6. Libertad de expresión 161

7. Lista de sentencias y decisiones 166

V

ALEMANIA: APROXIMACIÓN A LAS ÚLTIMAS TENDENCIAS DEL DERECHO MEDIOAMBIENTAL COMO UN DERECHO DIRIGIDO A LA EXPLOTACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES 169

FRANZ REIMER / JULIA ORTEGA BERNARDO

1. Planteamiento 169

2. Las reformas en la legislación relativa a las energías renovables 170

1.1. La reforma de la legislación de energías renovables de 2014 170

2.2. Novedades en el sector de la energía eólica 174

3. Fomento del transporte y la movilidad con vehículos eléctricos 176

4. Novedades relativas a la regulación del *Fracking* 178

5. Conclusión 179

6. Bibliografía 179

VI

PERÚ: MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL 181

JORGE DANÓS ORDÓÑEZ / JUAN MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC / ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ

1. Introducción 181

Página

2. Marco general de la regulación e institucionalidad ambiental en el Perú entre los años setenta y noventa 182

2.1. Diversificación normativa en materia ambiental 182

A. Primeros inicios de la regulación ambiental en el Perú 182

B. Dinamización de las normas ambientales a partir de la década de los noventa 184

2.2. Sectorización institucional 188

A. Inexistencia de un marco institucional claro 188

B. Sectorización en materia ambiental y la desorganización institucional 188

3. Actual marco general de la regulación e institucionalidad ambiental en el Perú 190

3.1 Marco jurídico ambiental vigente 191

A. Constitución Política de 1993 191

B. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental 193

C. Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental 196

D. Ley General del Ambiente 198

E. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental 200

F. Normas sectoriales vigentes en materia ambiental 201

3.2. Principal marco institucional vigente 202

A. Ministerio del Ambiente 203

B. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA 204

C. Servicio Nacional de Certificación ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE 206

4. Tendencia actual respecto a la regulación ambiental en el Perú: priorización de medidas correctivas por parte del Estado y simplificación administrativa en búsqueda de reactivar la economía 207

5. Conclusiones 209

VII

PORTUGAL: ¿«CRECIMIENTO VERDE» O RETROCESO AMBIENTAL? 211

AMPARO SERENO ROSADO

1. Introducción 211

Página

2. La nueva Ley Orgánica del Ministerio de Medio Ambiente: La continuidad en el cambio 213
2.1. Introducción 213
2.2. El continuum *de la centralización y la amputación de competencias y organismos* 214
2.3. El año en que el Ministerio de Medio Ambiente perdió el Mar 215
3. La revisión de la Ley de Bases del Ambiente: De la «locuacidad legislativa» al minimalismo 217
4. Ordenación del territorio: La Ley de Bases de la Política de suelos de ordenación del territorio y urbanismo 219
5. Ordenación del Espacio Marítimo: La Ley de Bases de Ordenación y Gestión del Espacio Marítimo 223
6. Aguas: el retraso de los planes de cuenca de «segunda generación» y la apática participación pública 224
7. Servicios de aguas y residuos: El año de la privatización 227
8. Contaminación del aire y cambio climático: El favoritismo sectorial 228
9. Otras cuestiones transversales 229
10. Conclusiones 231

VIII
REPÚBLICA CHECA: EL DERECHO Y LA POLÍTICA AMBIENTAL 233
MARTINA FRANKOVÁ
1. Introducción 233
2. Los documentos claves para la política ambiental checa 234
3. Sistema del Derecho ambiental checo 236
4. Fundamentos constitucionales del derecho y la política ambiental 238
5. Problemas y casos actuales: Sujeto del derecho al medio ambiente 239
6. Cumplimiento con las obligaciones del Convenio de Aarhus 241
7. Conclusión 243
8. Bibliografía 243

IX
VENEZUELA: LA CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES 245
VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE / JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO
1. Introducción 246

Página

2. El nivel de protección constitucional del ambiente 247

3. Las principales normas nacionales reguladoras de los diferentes sectores ambientales 248

3.1. Regulación General 248

3.2. Regulación de la calidad del aire 248

3.3. Regulación de la calidad del agua 249

3.4. Regulación de desechos peligrosos 250

3.5. Regulación de desechos no peligrosos 251

3.6. Regulación de calidad ambiental y ruido 251

3.7. Regulación de recursos naturales: Diversidad biológica 251

3.8. Regulación de recursos naturales: Recursos forestales 251

3.9. Regulación de recursos naturales: Fauna silvestre y doméstica 254

3.10. Regulación de recursos naturales: Minerales 255

3.11. Regulación de Áreas bajo régimen de administración especial (ABRAES) 255

3.12. Parques de recreación 256

3.13. Regulación de playas 256

3.14. Regulación del control de ejecución de obras 256

3.15. Regulación de prevención y control de incendios forestales 257

3.16. Regulación de zonas costeras – espacios acuáticos e insulares 257

3.17. Regulación de puertos y marinas 257

3.18. Regulación de pesca y acuicultura 257

3.19. Regulación de tierras y desarrollo agrario 258

3.20. Regulación de guardería ambiental 258

4. Los tratados y convenios internacionales en materia ambiental 259

4.1. Flora y fauna 259

4.2. Armas 259

4.3. Cambio climático 260

4.4. Capa de ozono 260

4.5. Contaminación por hidrocarburos 260

4.6. Desastres naturales 261

Página

4.7. Contaminantes 261
4.8. Desertificación 262
4.9. Diversidad biológica y biotecnología 262
4.10. Energía nuclear 262
4.11. Maderas 263
4.12. Mar 263
4.13. Varios 263
5. Los grandes casos de la jurisprudencia 264
6. La organización administrativa y programas 268
7. Los casos de conflictos 270
7.1. Los derrames de hidrocarburo (petróleo) por la empresa estatal Petróleos de Venezuela en el río Guarapiche 271
7.2. Los siniestros de la empresa estatal Petróleos de Venezuela 271
7.3. La minería ilegal al sur del país (Estados Bolívar-Amazonas) 272
8. La bibliografía 272

X

CHILE: MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE 275

PILAR MORAGA SARIEGO

1. Introducción 275
2. La Constitución Política de la República (CPR) 276
3. Los principios del Derecho ambiental 277
4. La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente 19300 279
5. Marco Institucional Ambiental 281
6. Jurisprudencia ambiental. Estado de causas del Tribunal Ambiental 284

Página

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES

XI

LEGISLACIÓN BÁSICA DE MEDIO AMBIENTE 289

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ / RUBÉN SERRANO LOZANO

1. Introducción 289

2. Legislación básica de medio ambiente 294

3. La excepcionalidad de las normas reglamentarias como ámbito de lo básico: ejemplos en el año 2014 312

XII

ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO: PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA, TRANSPORTE Y MOVILIDAD 319

ISABEL PONT CASTEJÓN / JUAN EMILIO NIETO MORENO

1. Introducción 319

2. Organización administrativa 321

3. Líneas maestras en la actuación ambiental sectorial 322

3.1. Aguas 322

3.2. Costas y medio marino 324

2.3. Espacios Naturales y biodiversidad 327

3.4. Atmósfera. Calidad del Aire 328

3.5. Cambio climático 329

4. La integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales 332

4.1. Energía 332

A. Energías renovables 332

B. Eficiencia energética 334

C. Las polémicas en torno a la investigación y extracción de hidrocarburos 335

D. Otros aspectos: Investigación y desarrollo 337

4.2. Vehículos: Eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera 337

4.3. Turismo 341

Página

XIII

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: EL AÑO DEL *FRACKING* 343

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

1. Introducción 343

2. *Fracking* 344

2.1. Antecedentes 344

2.2. Revisión de los argumentos de las Sentencias 347

2.3. El voto particular y los pareceres doctrinales 354

2.4. Posición personal: integración del medio ambiente en las políticas sectoriales 356

2.5. Algunos sistemas federales y la titularidad del demanio natural: dando carne y hueso al sistema competencial 361

3. Generación eléctrica en el medio marino (SSTC 3, 25 y 121/2014) 362

4. Régimen retributivo de la energía solar fotovoltaica (SSTC 96, 109 y 183/2014) 366

5. Leyes autoaplicativas, autonomía local y legislación de montes (SSTC 37, 95 y 162/2014) 368

5.1. Introducción 368

5.2. Gomecello (STC 37/2014) 370

A. Antecedentes 370

B. La resolución del conflicto en defensa de la autonomía local 371

5.3. Meseta-Ski (STC 162/2014) 372

A. Antecedentes 372

B. La decisión a partir de la legislación básica de montes 375

5.4. Parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión (STC 95/2014): respaldo indirecto de la constitucionalidad de las leyes singulares de creación de espacios naturales protegidos 377

6. Defensa y medio ambiente (SSTC 154, 182 y 192/2014) 379

6.1. La Ley vasca sobre contaminación del suelo (STC 192/2014) 379

6.2. Las Leyes castellano-manchegas de declaración de ciertos Parques Naturales (SSTC 154 y 182/2014) 382

7. Puertos y costas (STC 34/2014) 384

8. Ruido (STC 161/2014) 388

Página

9. Patrimonio histórico (STC 122/2014): La inconfesada interpretación de su reparto de competencias en clave ambiental 392

10. Verificadores medioambientales (STC 20/2014): El anuncio de una temática constitucional de interés 396

11. Miscelánea 400

11.1. Tributos ecológicos (STC 110/2014) 400

11.2. Subvenciones (SSTC 33 y 144/2014) 401

11.3. Aznalcóllar (AATC 155 y 156/2014) 402

XIV

NOVEDADES LEGISLATIVAS Y PROFUNDIZACIÓN EN LAS LÍNEAS JURISPRUDENCIALES EN EL DERECHO CIVIL DEL MEDIO AMBIENTE 405

Mª ÁNGELES PARRA LUCÁN

1. Noticia de novedades legislativas con repercusión en el Derecho privado 406

1.1. Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental 406

1.2. Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima 409

1.3. Retoques en la regulación de los derechos de adquisición preferente en los Parques Nacionales 411

1.4. Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas 413

2. Jurisprudencia civil 414

2.1. Libertad de expresión y honor de los infractores de las normas medioambientales 414

2.2. Jurisprudencia sobre inmisiones y responsabilidad extracontractual 417

A. El problema de la prescripción en el caso de exposición al amianto: La STS, de 18 de diciembre de 2014 417

B. Grupos de casos en la jurisprudencia menor 419

a. Actividades empresariales e industriales 419

b. Relaciones de vecindad 423

2.3. Derecho de la contratación y normativa ambiental 426

A. Suelos contaminados y pago de los gastos de descontaminación soportados por el comprador 426

B. Responsabilidad en la construcción 428

Página

XV

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: INSTITUCIONES URBANÍSTICAS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL 431

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

1. Introducción: Una jurisprudencia continuista pero en evolución 431

2. Control judicial de la desclasificación de suelo no urbanizable protegido y carácter reglado del suelo rústico o no urbanizable de especial protección 438

3. La impugnación directa del planeamiento de desarrollo y la fundamentación del "recurso indirecto" contra el plan general: inexistencia de limitaciones respecto a la clasificación y exclusión de la evaluación ambiental 445

4. Pérdida del derecho a la indemnización por los propietarios en caso de desclasificación de suelo urbanizable: el carácter irredimible del pecado original de incumplir los plazos de urbanización 457

4.1. El régimen tradicional: El requisito jurisprudencial de previa incorporación del aprovechamiento urbanístico al patrimonio del propietario del suelo 471

4.2. La unificación de los criterios de valoración en la legislación vigente y su aplicación a la responsabilidad por alteración del planeamiento: Indemnización de la pérdida de la facultad de urbanizar y cálculo del porcentaje de ejecución de la urbanización 477

TERCERA PARTE

POLÍTICAS SECTORIALES Y LOCALES

XVI

COSTAS Y LITORAL: LA CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL PROCEDENTE DEL MAR 485

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

1. Introducción 485

2. Novedades Normativas Estatales: De la seguridad marítima al desarrollo reglamentario de la Ley de Costas 487

2.1. El nuevo marco jurídico comunitario para la ordenación del espacio marítimo 487

2.2. La Ley de Navegación Marítima y las normas sobre seguridad marítima 488

2.3. El nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley de Costas 489

Página

2.4. El "Plan Litoral" de medidas urgentes para reparar los daños causados por el temporal 494

3. Las exploraciones de hidrocarburos en aguas de canarias y la conflictivad ambiental que proviene del mar 495

3.1. Planteamiento del conflicto y sentencias desestimatorias del Tribunal Supremo 495

3.2. Algunas ideas sobre prevención o minimización de conflictos semejantes 501

4. Breve referencia a algunas resoluciones jurisprudenciales sobre el litoral 508

4.1. Competencias de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas para la autorización y planificación de las energías renovables en los espacios marinos 508

4.3. El Caso del Algarrobico, ataca de nuevo 510

5. Bibliografía 511

XVII

AGUAS: POR UNA POLÍTICA HIDRÁULICA MÁS REFLEXIVA, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVA 515

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA / VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

1. Introducción 515

2. Normativa: la Ley de Aguas y Ríos de Aragón 516

2.1. Descripción general 517

2.2. La Ley y la reserva de 6.550 hm³ del Plan Hidrológico del Ebro 518

2.3. Visión sintética de lo organizativo y lo sustantivo 520

2.4. No es una Ley para estos tiempos 521

3. Planificación hidrológica 522

3.1. Por fin se completa el proceso de planificación 522

3.2. El trámite de información pública 523

3.3. Carácter dispositivo de los programas de medidas 524

3.4. Ya está abierto el procedimiento de revisión 526

4. Jurisprudencia 526

4.1. Sentencias del TS: en particular, la impugnación de los planes hidrológicos de demarcación aprobados en 2013 526

Página

4.2. Jurisprudencia del TC: prevalencia de las reglas de los PORN sobre la Planificación Hidrológica, sin perjuicio de su derogación singular cuando existan razones imperiosas de interés público 545

4.3. Jurisprudencia del TJUE: la sentencia del precio del agua de Alemania 550

5. La preocupación europea por los servicios urbanos del agua 550

XVIII

RESIDUOS: CONTROVERSIAS SOBRE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y ACLARACIONES RELATIVAS A LOS IMPUESTOS AUTONÓMICOS 553

JULIA ORTEGA BERNARDO

1. Introducción 554

2. Regulación en materia de residuos: Reformas legislativas y ordenanzas locales 554

2.1. Nivel europeo 554

2.2. Nivel estatal 555

2.3. Nivel autonómico 556

2.4. Regulación municipal sobre residuos 558

3. Planeamiento en materia de residuos 561

3.1. Planes de residuos aprobados por las Comunidades Autónomas 561

3.2. Jurisprudencia relativa a los Planes de residuos 563

A. La necesidad de que los Planes de residuos sean sometidos con carácter previo a una evaluación de impacto ambiental 563

B. La exigencia de que los Planes comarcales de residuos se adapten al contenido de los planes autonómicos de residuos 564

C. La exigencia de contar con Planes de residuos antes de proceder a la autorización de nuevas instalaciones de gestión de residuos 564

4. Medidas de ejecución y sistemas de gestión en materia de residuos 566

4.1. Medidas de racionalización y reducción del sector público que afectan al ámbito de la gestión de los residuos 566

4.2. Sobre los sistemas de gestión de residuos 567

A. La autogestión de los residuos producidos con destino a la eliminación como sistema que los Estados miembros pueden discrecionalmente implantar o no 567

Página

B. La voluntariedad del sistema autonómico gallego de gestión de residuos domésticos 567
C. Ilegalidad de la obligatoriedad de incorporar los residuos comerciales no peligrosos al sistema de gestión municipal 568
D. Sistemas de gestión de residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos 569
E. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases 572
5. Infraestructuras de gestión de residuos 573
5.1. Jurisprudencia a nivel europeo 573
A. El régimen de los antiguos vertederos puestos en funcionamiento antes de la incorporación de las Directivas sobre residuos 573
B. Incumplimiento de las Directivas de residuos al no haberse adoptado las medidas necesarias para sanear y clausurar vertederos ilegales 573
5.2 Jurisprudencia nacional relativa a las autorizaciones ambientales para la instalación de infraestructuras de gestión de residuos 575
A. La exigencia de que las autorizaciones concedidas a las infraestructuras de gestión de residuos resulten conformes con los previos planes urbanísticos y de ordenación territorial 575
B. Necesidad de notificación a los titulares de la instalación cuya autorización integrada resulta impugnada 576
6. Tributos en materia de residuos 577
6.1. Constitucionalidad del impuesto autonómico sobre eliminación en vertedero 577
6.2. Actividades de recogida de residuos sometidas a precios públicos y no a tasas 581
7. Sanciones en materia de residuos 581
8. Bibliografía 582

XIX

ADMINISTRACIÓN LOCAL: INCERTIDUMBRE SOBRE EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES 583

LUCÍA CASADO CASADO / JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

1. Trayectoria y valoración general 584

Página

2. Las competencias ambientales locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y las regulaciones en materia de régimen local realizadas por las Comunidades Autónomas 586

2.1. Las dudas interpretativas suscitadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en torno al alcance efectivo de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente 586

2.2. La aplicación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local por las Comunidades Autónomas: Su impacto sobre la definición de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente 590

3. Legislación ambiental de interés para las administraciones locales 593

3.1. La Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones y su impacto sobre las entidades locales 593

3.2. Municipios y parques nacionales: Los municipios en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales 597

4. Jurisprudencia ambiental de interés local 600

4.1. Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental 600

A. El reconocimiento de amplias competencias a los municipios para regular los caminos rurales 600

B. La imposibilidad de que los municipios adopten medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria sobre instalaciones de radiocomunicación 602

C. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruido: La posibilidad de fijar por ordenanza los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación 603

D. La prevalencia de las previsiones del planeamiento urbanístico sobre la finalidad de generación de energía renovable amparada por la normativa del Estado y de la Unión Europea: El planeamiento general de un municipio puede impedir la autorización para la instalación de un parque eólico 605

4.2. El alcance de las competencias municipales en el ámbito de la autorización ambiental integrada 608

4.3. La inexistencia de competencias municipales sobre el fracking*: la imposibilidad para los municipios de someter a consulta la prohibición del* fracking 611

Página

4.4 ¿Son competentes los municipios para la limpieza de los cauces de los ríos en zonas urbanas?: Una cuestión todavía abierta 613

4.5. Los ayuntamientos frente al ruido: La inactividad municipal en el control de la contaminación acústica 617

5. Ordenanzas locales de interés en materia ambiental 619

5.1. Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental 619

5.2. Algunos ejemplos de ordenanzas de interés en materia ambiental elaboradas por entes locales supramunicipales 625

6. Políticas ambientales locales 628

7. Bibliografía 630

XX

COMERCIO MUNDIAL Y MEDIO AMBIENTE: IMPACTO AMBIENTAL DE LA ASOCIACIÓN TRANSATLÁNTICA PARA EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN 635

GABRIEL BALLESTEROS PINILLA / KATERINA YIANNIBAS

1. Trayectoria y valoración general 635

2. Trayectoria y estado de las negociaciones 636

3. Aspectos ambientales de la parte regulatoria 640

4. La resolución de controversias 644

5. Organización 648

5.1. Mandato 648

5.2. Negociación y decisión 649

5.3. La transparencia y la participación pública 652

6. Lista de responsables de las negociaciones 653

7. Bibliografía 654

XXI

MONTES: LA GESTIÓN SOSTENIBLE EN LA NORMATIVA DE ÚLTIMA GENERACIÓN 657

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

1. Cuestión preliminar. La importancia estratégica de nuestros montes 658

Página

1.1. España es el segundo Estado miembro de la Unión Europea que cuenta con más superficie forestal 658

1.2. Una vez consolidado el monte español desde el punto de vista natural, el siguiente objetivo a perseguir es su ordenación y gestión desde una visión integrada como ecosistema y como sector económico 659

1.3. El «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», la PAC 2014-2020 y el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes 43/2003 662

2. Introducción al análisis del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 43/2003, de Montes 666

3. Ampliación del ámbito de aplicación de la Ley y del Concepto de Monte 666

4. Concepción del Monte como Infraestructura Verde 667

5. Clasificación más concreta de los montes: Los montes sólo podrán pertenecer a una categoría 668

6. Simplificación de los instrumentos de gestión de los montes privados. Modelos técnicos de gestión 669

6.1. Los instrumentos de planificación forestal 669

6.2. Los instrumentos de ordenación forestal 670

6.3. La obligatoriedad de los instrumentos de ordenación forestal 671

6.4. Instrumentos autonómicos para fomentar la implantación de planes de gestión en los montes particulares 673

6.5. Medidas para la adecuación de los instrumentos de ordenación a los montes privados 675

7. Regulación más extensa de los montes de socios y creación de las Sociedades Forestales 679

8. Potenciación de la Certificación forestal 680

9. Promoción y dinamización del aprovechamiento de la biomasa forestal como fuente de energía renovable alternativa 682

10. Regulación de mecanismos que posibiliten la aplicación de Pago por Servicio Ambiental (PSA) 685

11. Otras medidas 686

12. Breve recapitulación 689

13. Bibliografía 690

Página

XXII

FISCALIDAD AMBIENTAL: UNA VISIÓN GENERAL 695

VICTORIA-EUGENIA COMBARROS VILLANUEVA

1. La fiscalidad como instrumento al servicio de las políticas de protección del medio ambiente 695

2. El controvertido concepto de tributo ambiental 697

3. Los problemas de ajuste entre las exigencias constitucionales del sistema tributario y el fin ambiental del tributo 699

4. Los tributos ambientales y los límites impuestos por el ordenamiento de la Unión Europea 702

5. Los tributos ambientales y la financiación de las CCAA: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 703

6. Tributos "ecológicos" y medidas ambientales en los tributos con fines fiscales. La "ecologización" del sistema 706

7. Tributos y medidas ambientales en el sistema tributario español vigente 708

8. Bibliografía 712

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XXIII

ANDALUCÍA: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LEYES AMBIENTALES Y RECONSIDERACIÓN RAZONABLE DEL IMPACTO EN SALUD 717

JESÚS JORDANO FRAGA

1. Trayectoria y valoración general 717

2. Legislación 718

1.1. Simplificación administrativa en leyes ambientales y reconsideración razonable del impacto en salud 718

3. Organización y ejecución 723

3.1. Organización 723

3.2. Ejecución 726

A. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental 726

Página

B. Desarrollo sostenible 727
C. Espacios naturales protegidos y recursos naturales 728
D. Subvenciones y ayudas ambientales 728
E. Instrumentos de mercado y tributos ambientales 729
F. Contaminación 729
G. Prevención ambiental 729
H. Inspección ambiental 730
I. Empleo verde y profesiones 730

4. Jurisprudencia ambiental destacada 731

5. Lista de autoridades 748

XXIV

ARAGÓN: LA ADOPCIÓN EN UNOS MESES DE LAS MÁS IMPORTANTES DECISIONES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE TODA LA LEGISLATURA 751

OLGA HERRÁIZ SERRANO

1. Trayectoria y valoración general 751

2. Legislación 753

2.1. Ordenación territorial, urbanismo y medio ambiente 753

2.2. Aguas 757

2.3. Espacios Naturales Protegidos 759

2.4. Protección ambiental 763

2.5. Protección de animales y plantas 765

2.6. Tutela de recursos forestales 768

2.7. Procedimientos telemáticos 772

3. Organización 773

3.1. Reforma de la Administración ambiental periférica 773

3.2. Política de protección de datos 774

3.3. Otras medidas organizativas 774

4. Ejecución 776

4.1. Presupuesto 776

Página

4.2. Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales 779

4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos 784

4.4. Gestión de las vías pecuarias 788

4.5. Política de fomento 788

4.6. Expropiaciones 789

5. Jurisprudencia ambiental destacada 789

5.1. El Tribunal Supremo ratifica la anulación del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, recurrido en 2011 por Aragón 789

5.2. Impuestos ambientales 790

5.3. Aguas 794

5.4. Subvenciones en materia de conservación del medio ambiente 795

6. Problemas 795

6.1. El revés dado a la ampliación de la estación de esquí de Castanesa como consecuencia de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Montanuy por falta de evaluación ambiental estratégica 795

6.2. La contaminación por lindano del río Gállego y la descoordinada respuesta de las Administraciones públicas 797

6.3. El acuerdo sobre el cumplimiento de la cláusula de reserva energética incluida en las concesiones de algunos de los saltos hidroeléctricos que se explotan en la cuenca del Ebro 800

7. Lista de responsables de la política ambiental de Aragón 800

8. Apéndice legislativo 801

9. Bibliografía y documentación 803

XXV

CANARIAS: UN AÑO CONTRA LAS PROSPECCIONES PETROLÍFERAS 805

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

1. Trayectoria y valoración general 805

2. Legislación 806

2.1. Decreto 69/2014, de 26 de junio, que modifica el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales 806

Página

2.2. Decreto 39/2014, de 15 de mayo, que modifica 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 crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias 809

2.3. Decreto 20/2014, de 20 de marzo, por el que se modifican los anexos de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas 810

3. Organización 810

4. Presupuestos, planes proyectos y ejecución 810

4.1. Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2014 ... 810

4.2. Planes y Programas 811

5. Jurisprudencia ambiental 817

5.1. Ordenanza municipal para la instalación y funcionamiento de infraestructuras de telecomunicaciones del municipio de San Bartolomé (STSJCAS, número 302/2014, de 14 de marzo) 817

5.2. Instalaciones de base para antenas de telefonía móvil (STSJCA número 144/2014, de 15 de mayo) 823

6. Problemas. Conflictos ambientales 827

6.1. Prospecciones petrolíferas en el entorno de las Islas Canarias 827

7. Apéndice informativo 829

XXVI

CANTABRIA: LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE 831

MARCOS GÓMEZ PUENTE

1. Valoración general 831

2. La actividad normativa 832

2.1. El contenido ambiental de las leyes de presupuestarias y de medidas fiscales y administrativas 832

2.2. La reforma de la legislación regional de abastecimiento y saneamiento de aguas 834

2.3. La protección del paisaje 837

2.4. La aplicación regional del sistema comunitario de etiqueta ecológica 839

2.5. Otras disposiciones legales y reglamentarias 841

3. La organización y la actividad administrativa 844

Página

4. Jurisprudencia ambiental destacada 846

5. Conflictos y estado de los recursos naturales 854

5.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ley cántabra de prohibición de la fractura hidráulica 854

6. Apéndice informativo 859

6.1. Organización 859

6.2. Normativa de contenido o interés ambiental 860

6.3. Instrumentos de planificación 863

6.4. Sentencias de interés autonómico 863

6.5. Publicaciones de interés jurídico 864

XXVII

CASTILLA Y LEÓN: LA REFORMA DE LA LEY DE PREVENCIÓN AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES 867

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

1. Trayectoria y valoración general 867

2. Legislación 868

2.1. Una importante reforma de la Ley de Prevención Ambiental 868

2.2. La nueva Ley Agraria 871

2.3. La Ley de Reforma de la Administración 872

2.4. Una Ley que deja de serlo: La inconstitucionalidad de la ley de Convalidación del Proyecto Meseta-Sky 873

3. Organización 874

3.1. La reorganización de órganos de asesoramiento y participación 874

3.2. Una modificación de las comisiones territoriales de medio ambiente y urbanismo 875

3.3. Creación de la Comisión Interautonómica para la Gestión del Parque Nacional "Sierra de Guadarrama" 875

4. Ejecución 876

4.1. Continuidad de la política presupuestaria 876

4.2. El Plan Integral de Residuos de Castilla y León 877

5. Jurisprudencia 878

Página

5.1. Exigibilidad y alcance de las evaluaciones de impacto ambiental 878

A. Cautelas frente a los potenciales efectos de un proyecto: del daño al riesgo 878

B. La modificación sustancial de una Autorización ambiental puede implicar la obligación de someterse a Evaluación de impacto 880

5.2. Calidad de las aguas y vertidos contaminantes 882

5.3. Denegación de una autorización de uso del monte: La definitiva expulsión de "Pingüinos" 883

6. Problemas 885

7. Lista de responsables 885

XXVIII

CASTILLA-LA MANCHA: ¿REFORMA LEGAL DE LA CAZA CONTRA EL ACTIVISMO JUDICIAL ECOLÓGICO? 887

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA / FRANCISCO DELGADO PIQUERAS

1. Trayectoria y valoración general: repunte de las medidas de fomento y planificación 888

2. Legislación 890

2.1. Novedades en materia cinegética 890

A. Nueva regulación de la cetrería y creación del registro único "Falcon" 890

B. El control de depredadores y las funciones del vigilante de coto privado de caza 891

C. Declaración de zona de lince ibérico y fijación de los periodos hábiles de caza y vedas especiales 891

D. Desafectación de refugios de fauna 892

2.2. Medidas en el ámbito tributario 893

3. Medidas organizativas: La creación del Laboratorio Regional Agroalimentario y Ambiental de Castilla-La Mancha 893

4. Medidas de ejecución 894

4.1. La licencia interautonómica de caza y pesca 894

4.2. La certificación de la eficiencia energética de los edificios 896

5. Planificación autonómica: Inspección y gestión de residuos 897

Página

5.1. El Plan de Gestión de Residuos Industriales 897

5.2. El Plan de Inspección Ambiental 2014 897

6. Un significativo repunte en las medidas de fomento autonómicas: Desarrollo rural sostenible, acuicultura y eficiencia energética en el transporte 899

7. Jurisprudencia 901

7.1. Nulidad de una disposición sobre desafectación de régimen cinegético especial de refugio de fauna anunciada en una página web, pero no sometida a información pública ni audiencia de los interesados 901

7.2. Ilegalidad de la media veda de codorniz, tórtola y torcaz y de la caza de perdiz con reclamo y de especies exóticas 903

7.3. Sobre el concepto de alumbramiento de aguas subterráneas y de la declaración de sobreexplotación de acuífero a efectos sancionadores 905

7.4. Revocación de autorización provisional para actuar como entidad de control agroalimentario de la producción ecológica 907

7.5. La transversalidad del medio ambiente en el ámbito sancionador: la compatibilidad de sanciones sin violación del principio "non bis in idem" y la diferente naturaleza jurídica de la sanción y las medidas de reparación 907

7.6. Presunción de veracidad de las actas de los Agentes medioambientales como "Agente de la Autoridad" y proporcionalidad de las sanciones 909

7.7. La complejidad del procedimiento de deslinde y amojonamiento en el demanio pecuario 911

7.8. El valor jurídico de los inventarios IBA (Inventarios de áreas importantes para las aves) 912

8. Perspectivas y polémicas abiertas 913

8.1. La polémica tramitación de la reforma de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha 913

8.2. Cuestiones controvertidas de los nuevos Planes Hidrológicos del Guadiana, Tajo y Segura 914

XXIX

CATALUÑA: ABUNDANTE INTERVENCIÓN PUNTUAL, ESCASA ACTUACIÓN ESTRATÉGICA 917

MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY

1. Trayectoria y valoración general 917

Página

2. Legislación 920
2.1. Normativa que incide en la función pública de protección ambiental 920
2.2. La Ley 2/2014, de 27 de enero, de acompañamiento a la Ley de presupuestos 923
2.3. Normativa sectorial 925
A. Ordenación del litoral 925
B. Espacios naturales 925
C. Pesca y acción marítima 926
D. Sanidad vegetal 926
E. Protección de animales. Actividad cinegética 927
F. Contaminación atmosférica 928
G. Cambio climático 928
H. Ordenación del territorio y urbanismo 928
3. Organización 929
4. Ejecución 932
5. Conflictos 934
5.1. Conflictividad ante el TC y el TSJC 934
5.2. Otros conflictos 936
6. Responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma ... 937
6.1. Titulares de los principales órganos de los Departamentos 937
6.2. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos 939
7. Apéndice legislativo 939
8. Bibliografía 941

XXX

COMUNIDAD VALENCIANA: NOTABLE RENOVACIÓN LEGISLATIVA AMBIENTAL 943

JUAN ROSA MORENO

1. Trayectoria y valoración general 943
2. Legislación 945
2.1. La completa articulación de la evaluación ambiental en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística 945
2.2. Nuevo marco para la prevención, calidad y control ambiental 947

Página

2.3. La desprotección legal de las vías pecuarias 948
2.4. Régimen jurídico portuario valenciano 950
2.5. Modificaciones legales mediante ley de acompañamiento 951
3. Organización 951
4. Ejecución 953
5. Jurisprudencia 956
5.1. Las antiguas actuaciones integrales. Las nuevas actuaciones territoriales estratégicas 956
5.2. El control de la inactividad de la Administración ambiental 957
5.3. Las vías de hecho ambientales 959
5.4. Sorprendente continuidad del urbanismo insostenible 960
6. Problemas: Conflictos y estado de recursos naturales 962
7. Apéndice Informativo 963
7.1. Organización administrativa 963
7.2. Principales leyes y reglamentos aprobados 964
7.3. Principales actuaciones de planificación 965
7.4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) 966

XXXI

EXTREMADURA: EL VALOR SOCIOJURÍDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES 967

FLOR ARIAS APARICIO

1. Trayectoria y valoración general 967
2. Legislación 969
2.1. La regulación reglamentaria del medio ambiental 970
2.2. Extremadura y sus parques naturales 971
2.3. Subvenciones y ayudas para proteger el medio ambiente 976
2.4. La actividad administrativa con incidencia medioambiental 978
3. La organización 979
4. La jurisprudencia 980

Página

5. Lista de los responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 983

XXXII

GALICIA: DEBILITAMIENTO DEL CONTROL AMBIENTAL DE ACTIVIDADES 985

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

1. Trayectoria y valoración general 985

2. Legislación 986

2.1. La reducción de cargas administrativas como disculpa para la desregulación ambiental 986

2.2. La nueva Ley de Caza 990

2.3. Modificaciones en la legislación eólica tras el fracaso de los cambios de la anterior legislatura 992

2.4. Modificación del régimen jurídico sancionador de protección de los animales en cautividad 994

2.5. Una resolución discutida que modifica las condiciones al sistema autonómico de tratamiento de residuos 995

3. Organización 996

4. Ejecución 996

4.1. Un limitado Plan Director de la Red Natura 996

4.2. El Plan hidrológico Galicia-Costa 2015-2021 998

4.3. Declaración de un ecosistema dunar como espacio natural de interés local 998

5. Jurisprudencia 999

6. Problemas 1004

7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 1004

8. Bibliografía 1005

XXXIII

ISLAS BALEARES: NUEVOS CONFLICTOS AMBIENTALES 1007

BARTOMEU TRIAS PRATS

1. Trayectoria y valoración general 1007

Página

2. Legislación 1010

2.1. Disposiciones con rango de ley 1010

A. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Islas Baleares 1010

B. Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Islas Baleares 1014

C. Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Islas Baleares 1015

D. Decreto-ley 3/2014, de 5 de diciembre, de medidas urgentes destinadas a potenciar la calidad, la competitividad y la desestacionalización turística de las Islas Baleares 1016

E. Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Islas Baleares 1017

2.2. Otras disposiciones y actos 1019

A. Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el cual se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en aguas interiores de las Islas Baleares 1019

3. Organización 1020

4. Ejecución: Líneas de actuación 1021

5. Jurisprudencia 1023

6. Conflictos ambientales 1024

7. Apéndice informativo 1026

XXXIV

LA RIOJA: COMPLETADA LA PLANIFICACIÓN DE LA RED NATURA 2000 1031

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

1. Trayectoria general 1031

2. Normativa ambiental 1032

2.1. La escasa aportación del legislador autonómico 1032

2.2. Técnicas ambientales de mercado 1033

A. Etiqueta ecológica de la Unión Europea 1033

B. Sistema europeo de gestión y auditoría medioambiental 1035

2.3. Biodiversidad 1036

A. Catálogo de Montes de Utilidad Pública 1036

Página

B. Alimentación de fauna silvestre necrófaga con subproductos animales no destinados a consumo humano 1037

2.4. Residuos 1038

3. Planes y programas 1040

3.1. Planes de gestión de la Red Natura 2000 1040

3.2. Planes de gestión de especies amenazadas 1042

4. Administración ambiental 1044

4.1. Organización 1044

4.2. La remodelación de la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama 1044

4.3. Gestión 1047

5. Jurisprudencia ambiental 1048

5.1. Panorámica general 1048

5.2. Tributación ambiental 1049

5.3. Sistemas integrados de gestión de residuos de envases 1050

6. Problemas 1051

7. Apéndice informativo 1053

XXXV

MADRID: LA PERMANENCIA DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES 1057

Mª CONSUELO ALONSO GARCÍA

1. Trayectoria y valoración general 1057

2. Legislación 1059

3. Organización 1062

4. Ejecución 1063

5. Jurisprudencia 1066

6. Problemas ambientales 1071

7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad de Madrid 1075

8. Listado de normas 1076

9. Lista de jurisprudencia 1079

Página

XXXVI

MURCIA: GOBIERNO DE TRANSICIÓN LASTRADO POR POLÍTICAS HEREDADAS 1081

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN / ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

1. Trayectoria, valoración general y conflictos ambientales 1082

2. Normativa 1086

2.1. Nuevo impulso legislativo a los proyectos de interés estratégico de la Comunidad Autónoma 1086

2.2. Modificaciones puntuales en el régimen de autorizaciones ambientales 1088

2.3. Simplificación administrativa dirigida al impulso empresarial 1089

2.4. Régimen de evaluación de políticas públicas 1090

2.5. "Medidas de simplificación administrativa" *(sic) en materia de montes y de evaluación ambiental* 1091

2.6. Novedades legislativas en materia de transparencia 1094

2.7. Nuevo régimen de aspectos ambientales de la actividad artesanal 1095

2.8. Obligaciones legales de carácter ambiental en el servicio público del taxi 1096

2.9. Ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas 1096

3. Organización 1097

4. Jurisprudencia 1099

4.1. Espacios Naturales Protegidos y expectativas de desarrollo urbanístico 1099

A. El caso de "La Zerrichera" y su progresiva estabilización judicial 1099

B. Denegación de licencia de obras para uso residencial en el Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Alcance del espacio protegido tras la STC 234/2012, de 13 de diciembre 1101

C. Continuidad en el conflicto por la reclasificación a urbanizables de terrenos afectados por la ZEPA "El Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona" 1102

4.2. Deslinde de dominio público hidráulico, frustración de expectativas de desarrollo urbanístico y posibilidad de reintegración a dominio privado de cauce desnaturalizado 1104

5. Apéndice organizativo: los responsables de políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 1106

Página

6. Bibliografía 1107

XXXVII

NAVARRA: FIRMEZA EN LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR FLORA Y FAUNA PROTEGIDAS 1109

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

1. Trayectoria y valoración general 1110

2. Legislación 1110

2.1. Avance y consolidación de la Red Natura de Navarra: nuevas ZEC y prórroga de sus Planes de Gestión 1110

2.2. Actualización de la normativa técnica de protección de la contaminación del aire (emisiones atmosféricas y ruido) y de las aguas 1111

2.3. Fauna y flora: guarderíos de caza, muladares y protección de la avifauna 1111

3. Organización 1112

4. Ejecución 1112

4.1. Inspección y sanciones ambientales 1113

A. Inspección ambiental 1113

B. Sanciones ambientales 1113

4.2. Información ambiental 1114

4.3. Planes y programas 1115

5. Jurisprudencia ambiental 1115

5.1. Descripción general 1115

5.2. Crónica de una inconstitucionalidad anunciada 1116

5.3. Responsabilidad ambiental por daños causados por la flora y la fauna protegidas y por los ruidos del tráfico 1116

A. Responsabilidad patrimonial por daños causados por la flora y la fauna 1116

B. Responsabilidad patrimonial por el ruido del tráfico de una carretera 1118

5.4. Autorizaciones ambientales 1119

A. Autorización ambiental integrada de una central térmica 1119

Página

B. Autorización de vertidos de aguas a colector por encima de los límites máximos establecidos en la legislación 1119
C. Autorización de piscifactoría 1120
D. Denegación de autorización para explotación de gravas y arenas 1120
5.5. Sanciones ambientales 1120
5.6. Delito ecológico y otras infracciones penales relacionadas con la protección ambiental 1121
A. Los residuos depositados en contenedores son propiedad de la Mancomunidad y, por tanto, su recogida puede ser constitutiva de los delitos de hurto y de receptación 1121
B. Anulación del juicio de primera instancia por no haberse dado la palabra a los denunciantes 1122
C. Absolución de un delito de incendio forestal por no existir imprudencia grave 1122
6. Problemas 1122
7. Apéndice informativo 1123
7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral 1123
7.2. Leyes Forales y Decretos Forales 1123
7.3. Órdenes Forales y otras Resoluciones 1124
7.4. Jurisprudencia 1126
A. Sentencia del Tribunal Constitucional 1126
B. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo) 1126
C. Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo 1127
D. Resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden penal 1128
8. Bibliografía 1128

XXXVIII

PRINCIPADO DE ASTURIAS: LA PRIMACÍA DE LAS TAREAS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL EN TIEMPOS DE RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS 1129

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ

1. Trayectoria y valoración general 1129
2. Legislación 1132

Página

2.1. Protección ambiental 1132
2.2. Transporte y Movilidad 1135
2.3. Energía 1135
2.4. Fiscalidad ambiental 1136
3. Organización administrativa 1137
4. Ejecución 1138
5. Jurisprudencia ambiental destacada 1145
6. Problemas: Conflictos y estado de los recursos naturales 1149
7. Lista de responsables de la política ambiental 1150
8. Bibliografía 1152

In Memoriam Ramón Martín Mateo

El 22 de mayo de 2014 falleció el profesor Ramón Martín Mateo, pionero en los estudios de Derecho Ambiental en España. Catedrático de Derecho Administrativo, fue Rector en las Universidades del País Vasco y de Alicante. Autor de una amplísima bibliografía, mereció el Doctorado *honoris causa* por las Universidades de País Vasco, Tarragona y Murcia. Gustó calificarse, en sus memorias, de "ingeniero social bienhumorado" y ciertamente lo fue, concibiendo instituciones de buen gobierno en campos tan variados como las ciudades metropolitanas, los pequeños municipios, el caserío vasco o la gestión de los residuos. Deja una escuela bien asentada en las Universidades de Oviedo, León, País Vasco, Alicante y Elche, y también un nutrido grupo de amigos y discípulos que mantendrán vivo el recuerdo de su talante abierto e ingenioso.

Presentación

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2015 por los componentes del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 70 profesores pertenecientes a 45 universidades y otros centros, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales del Estado y las Comunidades Autónomas en su contexto 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, 2011, 2012, 2013 y 2014[1]. Colaboran con el mismo el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, integrado en el Centro de Investigaciones Energéticas,

1. *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006,* Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Aranzadi, 2006, 919 pp.
Observatorio de Políticas Ambientales 2007, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Aranzadi, 2007, 661 pp.
Observatorio de Políticas Ambientales 2008, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Aranzadi, 2008, 695 pp.
Observatorio de Políticas Ambientales 2009, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Reuters-Aranzadi, 2009, 756 pp.
Observatorio de Políticas Ambientales 2010, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Reuters-Aranzadi, 2010, 781 pp.
Observatorio de Políticas Ambientales 2011, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Reuters-Aranzadi, 2011, 713 pp.
Observatorio de Políticas Ambientales 2012, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Reuters-Aranzadi, 2012, 794 pp.
Observatorio de Políticas Ambientales 2013, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Reuters-Aranzadi, 2013, 845 pp.
Observatorio de Políticas Ambientales 2014, Cizur Menor (Navarra), Editorial Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, 961 pp.
El contenido de estos volúmenes está disponible en las páginas Web del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (*www.cieda.es*), la Fundación Ecología y Desarrollo (*www.ecodes.org*) y la revista Actualidad Jurídica Ambiental (*www.actualidadjuridicaambiental.com*).

Medioambientales y Tecnológicas. La Fundación Ecología y Desarrollo presta su apoyo para la organización material del Observatorio.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2014, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos anteriores que no habían podido ser tenidos en cuenta hasta ahora. 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.

Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales

Aguirre i Font, Josep María: Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.

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: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

Alonso Ibáñez, Rosario: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

Álvarez García, Vicente: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.

Álvarez González, Elsa Marina: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

Arias Aparicio, Flor: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.

Ballesteros Pinilla, Gabriel: Profesor de Derecho Ambiental, Universidad Santo Tomás de Aquino de Bucaramanga (Colombia).

Bermejo Latre, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

Blasco Hedo, Eva: Investigadora del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.

Bouazza Ariño, Omar: Profesor Titular de Derecho de Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

Caro-Patón Carmona, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Abogada, Barcelona.

Carranza Bendezú, Alexandra: Abogada, Lima (Perú).

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

Casalino Franciskovic, Juan Manuel: Abogado, Lima (Perú).

Combarros Villanueva, Victoria-Eugenia: Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de las Islas Baleares.

Danós Ordóñez, Jorge: Profesor de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica de Perú.

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

Escartín Escudé, Víctor: Profesor Titular 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 Salmerón, Manuel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

Franková, Martina: Universidad Carolina, Praga (República Checa).

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.

Galera Rodrigo, Susana: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

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.

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

GUERRERO MANSO, Carmen de: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

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

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor: Director del Centro de Estudios de Regulación Económica, Universidad Monteávila, Caracas (Venezuela).

HERRÁIZ SERRANO, Olga: Letrada de las Cortes de Aragón.

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 Territorio y Medio Ambiente, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

LAZCANO BROTÓNS, Íñigo: Profesor Colaborador Permanente de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.

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

LÓPEZ PÉREZ, Fernando: Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.

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

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

MORAGA SARIEGO, Pilar: Profesora Asociada de Derecho Ambiental, Universidad de Chile.

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

Nogueira López, Alba: Profesora Titular de Derecho Administrativo (Acr. CU), 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.

Peñalver i Cabré, Alexandre: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

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.

Rodríguez-Chaves Mimbrero, Blanca: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

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: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

Sarasíbar Iriarte, Miren: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

Sereno Rosado, Amparo: Profesora de Derecho Ambiental, Universidad Lusíada, Lisboa (Portugal).

SERRANO LOZANO, Rubén: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

TARRÉS VIVES, Marc: Profesor Agregado, Universidad de Barcelona.

TRIAS PRATS, Bartomeu: Profesor Contratado 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.

VELÁSQUEZ MUÑOZ, Carlos Javier: Profesor Doctor de Derecho Ambiental y Urbano-Territorial, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).

VERA JURADO, Diego: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

VILLEGAS MORENO, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental, Universidad Católica del Táchira (Venezuela).

YIANNIBAS, Katerina: Profesora Asistente de Derecho Internacional, Universidad de Deusto.

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

I

Introducción general: Las ballenas y la desregulación ambiental

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

SUMARIO: 1. PRELIMINAR. 2. EL FIN DE LA "PESCA CIENTÍFICA" DE BALLENAS. 3. LAS MODERNAS VÍAS DE LIBERALIZACIÓN AMBIENTAL. 4. LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE TURISMO Y MEDIO AMBIENTE. 5. EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS PARQUES NACIONALES.

1. PRELIMINAR

Cumple el Observatorio de Políticas Ambientales diez años desde su constitución en 2006. Desde entonces, anualmente ha publicado el correspondiente volumen evaluando las políticas ambientales practicadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro de su contexto internacional y, particularmente, europeo.

El proyecto se puso en marcha contando con apoyos que trataban de asegurar la persistencia del mismo. Poco a poco, sin embargo, la soterrada crisis económica ha propiciado la reducción de tales contribuciones y también las expectativas de encontrar otras.

Henos pues aquí, al modo de los proverbios salomónicos, pobres pero honrados, aunque ciertamente la situación no haya sido buscada. Siendo realistas, si el Observatorio ha podido seguir adelante ha sido particularmente gracias al esfuerzo de sus miembros. No puede dejar de admirarse

su constancia. Quizá lo más sorprendente sea, no ya el mantenimiento del proyecto, sino su crecimiento constante con la incorporación de nuevos colegas españoles y extranjeros que enriquecen los debates y los trabajos.

Como resultado de esas ampliaciones, el Observatorio ha pasado a conceder mayor importancia a los estudios comparados y sectoriales. En el primer bloque se incluyen este año las crónicas de los corresponsales de diversos países sudamericanos (Perú, Venezuela y Chile) que se incrementarán en próximos ejercicios (Argentina y Colombia), así como las de países europeos (Alemania, Portugal y República Checa), que se unen a las que ya van apareciendo periódicamente (Francia, Italia y Reino Unido). En el segundo bloque, disponemos en este ejercicio de colaboraciones sobre la problemática ambiental de las costas y el litoral, el agua, los residuos, el régimen local, el comercio mundial, los montes y la fiscalidad, a las que en trabajos venideros se añadirán otras sobre las cuestiones ambientales que presentan la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección de la naturaleza, el ruido, el cambio climático y el acceso a la justicia.

Con las anteriores aportaciones el proyecto amplía notablemente su ámbito de estudio, que inicialmente enfocamos hacia las políticas ambientales practicadas por los grandes poderes públicos territoriales: comunidad internacional, Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas. El sentido y utilidad de estos estudios está fuera de duda, pues de manera periódica y sistemática nos proporcionan información y evaluación sobre los aspectos generales de las políticas ambientales. Y ahora, junto a ellos, los análisis especializados contribuyen al mejor conocimiento del contenido y alcance de dichas políticas.

Entrando ya en materia, los variados contenidos de los estudios son, un año más, fuente inagotable de información y evaluación sobre las cada vez más amplias políticas ambientales. Los temas seleccionados para esta introducción hacen referencia a cuestiones tan variadas como la protección de las ballenas, las vías generales de liberalización ambiental, la difícil relación entre el turismo y el medio ambiente y la nueva regulación general de los parques nacionales.

2. EL FIN DE LA "PESCA CIENTÍFICA" DE BALLENAS

Algunos ecólogos celebran el 19 de febrero como Día Mundial de las Ballenas, debido a que en esa fecha del año 1986 la Comisión Ballenera Internacional *(International Wahling Commission)* decretó la suspensión de la pesca (o de la caza, puede también decirse) comercial de estos

mamíferos acuáticos. Quizá habría de proponerse, sin embargo, que la conmemoración pasara al 31 de marzo, por ser ese el día del año 2014 en el que la Corte Internacional de Justicia adoptó su sentencia en el caso *Wahling in the Antartic (Australia v. Japan; New Zealand intervening)*, mediante la que se ordena cancelar el programa de caza científica de la ballena practicado por Japón en el océano Cantábrico.

El punto de partida del asunto se encuentra en el Convenio sobre Pesca de la Ballena (Washington, 1946; ratificación española en BOE de 22 agosto 1980 y 23 abril 1981), que permite regular las diversas modalidades de captura de las variadas especies de ballenas conforme a diferentes modalidades de intervención establecidas en su anexo (el cual "forma parte integrante de dicho Convenio", según el artículo I.1). Entre las previsiones del mismo Convenio, figura una excepción para la llamada pesca científica de ballenas (artículo VIII.1):

> "No obstante lo dispuesto en el presente Convenio, cualquier Gobierno Contratante podrá conceder a sus nacionales un permiso especial que le autorice para matar, capturar y tratar ballenas a efectos de investigación científica, con sujeción a las instrucciones en cuanto al número, así como a las demás condiciones que el Gobierno Contratante estime apropiadas; y la muerte, captura y tratamiento de ballenas con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo, no quedarán afectados por la aplicación del presente Convenio. Cada uno de los Gobiernos Contratantes pondrá inmediatamente en conocimiento de la Comisión todas las autorizaciones de este tipo que hubiere concedido. Cada Gobierno Contratante podrá retirar cualquiera de dichos permisos especiales concedidos por él".

Japón, uno de los países de mayor tradición ballenera, ha venido usando (y abusando) de esa excepción a través de los programas de pesca JARPA (1987) y JARPA II (2005). Según la descripción realizada por la propia Corte Internacional de Justicia, en los 18 años de aplicación del primero de esos programas la flota nipona ha capturado más de 6.700 ballenas, previéndose en el segundo programa la pesca de hasta 850 ejemplares de ballenas *minke* al año, aunque las cifras reales de los últimos años fluctúan entre un máximo de 853 capturas durante la temporada 2005-2006 y un mínimo de 103 en la de 2012-2013, alcanzándose en todo caso un total de 3.600 ballenas muertas bajo el programa JARPA II.

En estas circunstancias, la demanda de Australia imputaba a Japón la violación de las obligaciones derivadas del Convenio sobre Pesca de la Ballena de 1946, al considerar que JARPA II no era en realidad un programa con finalidades de investigación científica que pudiera acogerse a la excepción transcrita. En consecuencia, para el país demandante las capturas de ballenas habrían supuesto la infracción de las obligaciones sustantivas

del mismo Convenio que establecen una moratoria general y prohibiciones específicas de captura de ballenas con fines comerciales.

La Corte se centra en el significado del artículo VIII.1 del Convenio, aceptando como criterios hermenéuticos: a) la plenitud normativa de la excepción científica, de manera que la misma no podría ser objeto ni de interpretaciones restrictivas ni tampoco ampliatorias; b) la variedad y amplitud de los fines científicos que podrían acogerse a la excepción; y c) el reconocimiento de un poder discrecional de los Gobiernos Contratantes para denegar y condicionar los permisos de pesca de ballena con fines científicos, pero no en cambio para conceder dichos permisos. Efectivamente, la Corte enfatiza que la potestad de los Gobiernos de otorgar autorizaciones "para matar, capturar y tratar ballenas" se encuentra sujeta a la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la misma norma: "a efectos de investigación científica" *("for purposes of scientific research")*. El escrutinio judicial se limita pues a determinar si el programa implica objetivos de investigación científica y si los métodos empleados resultan razonables en relación con tales objetivos, pero sin incidir en la mayor o menor calidad de la investigación llevada a cabo por las instituciones japonesas.

Conforme a tales planteamientos, la Corte examina la razonabilidad del diseño y la ejecución del programa JARPA II de cara a obtener los objetivos de investigación. En tal sentido, si bien se considera que la decisión de usar métodos letales no resulta por sí sola irrazonable, sin embargo, se estima que las mayores previsiones de capturas y la inclusión de nuevas especies de ballenas, con respecto al anterior programa JARPA, no están debidamente justificadas, por lo que han de considerarse no razonables en relación con los objetivos de investigación científica perseguidos. Para la Corte van a tener especial significado los datos siguientes: a) la coincidencia entre los objetivos de ambos programas de investigación sucedidos en el tiempo, en contraste con la ampliación de capturas prevista en el segundo de ellos; b) el tamaño demasiado pequeño de algunas ballenas susceptibles de pesca para proporcionar la información perseguida conforme a los datos del propio programa; y c) la falta de transparencia del proceso seguido para determinar el tamaño de las muestras de acuerdo con el criterio de todos los expertos presentados por las partes. Adicionalmente, se pone de relieve la escasa atención prestada a la posibilidad de usar más ampliamente métodos de investigación no letales para obtener los objetivos de JARPA II, estimándose que "consideraciones financieras, más que criterios estrictamente científicos, jugaron un papel en el diseño del programa".

Los problemas anteriores se advierten también por la Corte en la ejecución del programa JARPA II, al constatar la existencia de notables diferencias entre las capturas previstas y las practicadas sin que ello haya determinado la revisión o adaptación de los objetivos o de los métodos del programa. Otros aspectos que llevan a la misma Corte a dudar de las finalidades de investigación científica del programa son las relativas a su indeterminación temporal o a la falta de una significativa cooperación con otros proyectos de investigación relacionados.

En definitiva, si bien la Corte considera que JARPA II incluye actividades que genéricamente pueden caracterizarse como investigación científica, la evidencia no le permite establecer que el diseño y la ejecución del programa sean razonables de cara a obtener los objetivos previstos. Así, la Corte concluye que los permisos otorgados por Japón "para matar, capturar y tratar ballenas" no lo son "a efectos de investigación científica" conforme al artículo VIII.1 del Convenio sobre Pesca de la Ballena. Todo lo cual lleva a estimar la demanda de Australia condenando a Japón a "revocar cualquier autorización, permiso o licencia en vigor para matar, capturar y tratar ballenas en relación con JARPA II y a abstenerse de otorgar cualquier otro permiso al amparo del artículo VIII. I del Convenio en ejecución de ese programa".

Conviene en todo caso notar que este importante caso cuenta con un significativo conjunto de votos particulares, al haber sido adoptado en la mayor parte sus decisiones por mayoría de 12 votos frente a 4. De manera que las tensiones económicas, políticas y sociales que subyacen en las decisiones relativas a la pesca de la ballena se reflejan también en las argumentaciones jurídicas. Por otra parte, algunos países de gran tradición ballenera rechazan la aplicación de la moratoria establecida por la Comisión Ballenera Internacional, constatándose así, por esta misma, en el año 2013 capturas de Noruega (594 ballenas) e Islandia (169 ballenas). Parece pues que siempre habrá un capitán Ahab persiguiendo a Moby Dick.

3. LAS MODERNAS VÍAS DE LIBERALIZACIÓN AMBIENTAL

En los estudios de los últimos ejercicios, abundaban las referencias al descenso e incluso a la falta de actuaciones ambientales, particularmente bajo la óptica normativa, quizá como consecuencia de la crisis económica. Este año, sin embargo, con la perspectiva de cercanos procesos electorales, encontramos diversas manifestaciones constatando la renovación legislativa puesta en marcha (Aragón), actividad que merece la calificación de "intensa" (Castilla y León), de "giro copernicano" (Comunidad Valenciana),

de "prolífica" (Extremadura) o de "importante" (Islas Baleares). Pero tales valoraciones concurren con la simultánea puesta de manifiesto del adelgazamiento normativo en materia ambiental (Unión Europea), que se califica de "minimalismo legislativo" en alguna experiencia comparada (Portugal), formulándose también críticas ante determinadas experiencias caracterizadas por la falta de aprobación de "normas relevantes" (Madrid), el contexto político de "continuismo y transitoriedad" (Murcia) o "la habitual situación de estancamiento político-legislativo" (Navarra).

Estas aparentes contradicciones quizá podrían en buena medida explicarse por la idea desreguladora que parece haber pasado a vertebrar la mayor parte de las políticas ambientales. La liberalización propugna un profundo cambio en el diseño jurídico de las intervenciones administrativas en relación a la libertad de empresa, reclamando la desaparición, disminución o sustitución de las mismas, al objeto de que únicamente se mantengan las intervenciones justificadas en estrictas razones de interés público y con un alcance en todo caso previsible. Tal planteamiento conduce a la abstención normativa, a veces manifestada en derogaciones, pero simultáneamente también al establecimiento de nuevas modalidades de intervención administrativa, en ocasiones tan complejas como las que se pretende evitar o sustituir.

La tendencia desreguladora convive con amplias corrientes reguladoras. Así puede apreciarse en regímenes variados, como los correspondientes a las declaraciones responsables o las comunicaciones previas que han de sustituir a las licencias, las normas técnicas de origen privado que reemplazan a las homologaciones administrativas, o los bancos de biodiversidad y otras formas de custodia del territorio previstas como alternativa a los tradicionales métodos policiales de conservación de la naturaleza. Hay pues regulaciones de contenido desregulador y regulaciones que ordenan la misma desregulación. Veamos algunos ejemplos en el ejercicio que nos ocupa.

En el ámbito de la Unión Europea, el grupo *Avossetta*, integrado por ilustres ius-ambientalistas, ha denunciado la decisión de la nueva Comisión Juncker (diciembre 2014) de retirar propuestas normativas sobre aspectos ambientales que carecían de consenso entre los Estados miembros. Así han caído importantes iniciativas en materia de residuos o contaminación atmosférica, cuya recuperación resulta problemática debido al práctico monopolio de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión. Produce asombro, cuando no indignación, que todo se haya hecho bajo el lema de la *better regulation*, que parece convertirse en una fórmula *passe-partout* de la que puede hacerse uso en cualquier circunstancia, incluso postergando de

manera flagrante, como sucede en estos casos, la esencial compatibilidad entre el desarrollo sostenible y el mercado interior establecida en el Tratado de Lisboa (2009).

Uno de los pocos proyectos que se ha salvado de la piqueta Juncker ha sido el relativo a la regulación del uso de las bolsas de plástico. Y ello gracias al plante del Consejo de Ministros de Medio Ambiente, que consideraba indispensable la intervención de las instituciones de la Unión Europea. Tal intervención se justifica ciertamente, entre otras razones sustantivas, por la acumulación de residuos de plásticos en los océanos Atlántico y Pacífico formando los llamados "nuevos continentes", que constituyen un problema mundial de primera magnitud. Bajo la óptica competencial, la intervención comunitaria viene amparada tanto por la notable diversidad de las situaciones de partida en los Estados miembros (desde países cuyos nacionales emplean una media de 4 bolsas anuales hasta los que alcanzan medias de 460 bolsas de plástico por año), como por la variedad de regulaciones existente en los mismos (desde la prohibición absoluta a las medidas de educación del consumidor, pasando por remedios fiscales y otras medidas). En consecuencia, parece lógico que se haya optado por establecer límites al consumo de un producto tan nocivo para el medio ambiente. Así, conforme al proyecto de Directiva, el consumo anual de bolsas de plástico ligeras por persona no podrá pasar de 90 en el año 2020 ni de 40 en 2026 (Posición del Consejo publicada en DOCE C 101, de 26 marzo 2015).

En el ámbito estatal, puede observarse el paulatino proceso de desregulación relativo a la licencia municipal de apertura, que ha dejado de funcionar como mecanismo general de comprobación de "las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad" de todo tipo de establecimientos mercantiles e industriales, según la ya superada fórmula del artículo 22 del Reglamento de Servicios de 1955. Como es sabido, la Ley de Liberalización Comercial 12/2012 excluyó directamente de la necesidad de licencia de apertura los establecimientos comerciales minoristas y de servicios de hasta 300 m^2, superficie después ampliada nada menos que a 750 m^2 (por Ley 20/2013). Con esas reformas, la licencia de apertura abandonó su ámbito propio, que eran los establecimientos pequeños, sin que de cara a los grandes establecimientos tenga mucho que hacer al concurrir generalmente con técnicas de intervención administrativa más sofisticadas, como la evaluación de impacto ambiental o la autorización ambiental integrada.

De cualquier manera, las citadas regulaciones estatales podían considerarse referidas a la licencia de apertura genérica, sin llegar a afectar a la licencia de actividades clasificadas establecida en el Reglamento de Ac-

tividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 y en las modernas leyes ambientales de las Comunidades Autónomas que siguen este modelo reglamentario. Sin embargo, las últimas regulaciones autonómicas (las llamadas leyes de protección y/o prevención ambiental de Aragón, Castilla y León y Comunidad Valenciana) ponen de relieve que también la licencia ambiental de actividades clasificadas queda sustituida por los mecanismos de la declaración responsable o la comunicación previa, conforme a lo que se califica como el "remedio taumatúrgico contra la crisis" al analizar una experiencia considerada regresiva (Galicia).

Resultan desconcertantes estos planteamientos, tan simplistas como las propias regulaciones ante las que tratan de reaccionar. Pues si era ciertamente innecesario y abusivo que la mera transmisión de titularidad de un comercio se sujetara a licencia de apertura, no es menos criticable suponer que ningún establecimiento de menos de 750 m^2 de superficie planteará problemas ambientales. La preeminencia que hemos de dar a las cuestiones ambientales de escala mundial no puede entrañar el desconocimiento de las pequeñas cuestiones ambientales que no siempre pueden ser solucionadas adecuadamente por los tradicionales mecanismos civiles ligados a las relaciones de vecindad.

Por añadidura, bajo una óptica técnico-jurídica no puede ignorarse el importante significado atribuido a las técnicas del Reglamento de Actividades de 1961 por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que considera buena parte de sus contenidos como normas materialmente básicas (SSTS de 1 abril y 19 junio 2004). Esa jurisprudencia ha evolucionado tras la peculiar derogación del citado Reglamento, que en la Ley de Contaminación Atmosférica de 2007 se condicionó a su desplazamiento por las Comunidades Autónomas. Así, el Tribunal Supremo admite ya que la legislación autonómica pueda desarrollar, con técnicas propias, las normas básicas del reglamento estatal preconstitucional, aunque exigiendo en todo caso respeto de los niveles de protección establecidos en las citadas normas básicas (SSTS de 28 enero 2009, 25 febrero 2010 y 12 febrero 2012). Es decir, que el Reglamento de Actividades Clasificadas todavía puede ser considerado vigente en cuanto impone unos niveles mínimos de protección ambiental que pudiera entenderse no han sido respetados en la citada legislación autonómica desreguladora.

4. LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE TURISMO Y MEDIO AMBIENTE

El turismo de masas fue una de las recetas del Plan de Estabilización de 1959 para favorecer el crecimiento del país. Durante mucho tiempo el binomio sol y playa constituyó una fórmula con éxito en el plano estricta-

mente económico, de manera que no parecía necesario buscar otros atractivos turísticos. Antes al contrario, la idea de que el turismo era totalmente indiferente a valores como la cultura o la naturaleza llegó a estar ampliamente extendida.

Ese tipo de turismo se consolidó gracias a un creciente proceso de intervención administrativa liderado por el Ministerio de Información y Turismo, que sirvió para potenciar el crecimiento desenfrenado en algunos lugares. Hubo una perfecta conjunción del interés público con el desarrollo del sector. Mejor sería incluso decir que el mismo desarrollo turístico se convirtió en un interés público preferente, protegido por las técnicas organizativas, legitimadoras y financieras típicas de la intervención administrativa.

Las Comunidades Autónomas recibieron plácidamente el anterior legado al resultar beneficiarias de las competencias exclusivas sobre el turismo. Así, inicialmente su atención legislativa quedó circunscrita al establecimiento del régimen sancionador en la materia conforme a las exigencias del principio de legalidad. En lo demás, observaron una perfecta continuidad con los planteamientos heredados.

La renovación del régimen del sector se impulsó como consecuencia de la gran crisis turística de 1988-1990 que derivó principalmente de la aparición de nuevos destinos en el Mediterráneo. Los elevados precios que había alcanzado en nuestro país el tradicional turismo de sol y playa, no justificados por una mejora de los servicios, determinaron efectivamente el surgimiento de mercados alternativos muy competitivos. El sector turístico tenía que reinventarse si quería sobrevivir. Así, nuevos planteamientos se plasmaron en el llamado Plan Futures, "Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1990-1995)", en el que se optó por potenciar la calidad turística mediante la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural:

> "El desarrollo turístico debe contemplar la conservación y mejora de los entornos naturales y culturales, tanto por ser ello una exigencia social como porque suponen el recurso básico del turismo".

La falta de carácter vinculante del anterior documento estatal no fue obstáculo para la entusiasta adhesión a sus valores por parte de las Comunidades Autónomas. La Ley de País Vasco 6/1994, de Ordenación del Turismo, todavía vigente con diversas modificaciones, fue la primera en asumir tales planteamientos inaugurando un nuevo modelo normativo en la materia. Se llevó así a cabo la primera regulación general del turismo, comprensiva de diversas empresas, el estatuto de los usuarios, las profesio-

nes vinculadas y los mecanismos públicos de planificación, promoción y disciplina del sector. Y dentro de ese diseño unitario de la política turística, en el artículo 3 de la Ley vasca, se estableció como primer objetivo:

> "Ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias de infraestructura, la elevación de la calidad y la armonización de los servicios, instalaciones y equipos turísticos con el desarrollo de la infraestructura territorial y la conservación del medio ambiente".

A partir de entonces, los legisladores autonómicos asumieron ampliamente el objetivo de conciliar el desarrollo del sector con la conservación del medio ambiente. Dicho objetivo pasó a impregnar la regulación relativa a los usuarios o la planificación turística. Surgieron figuras como las "áreas turísticas saturadas", que permitían prohibir la instalación de nuevas empresas o establecimientos turísticos. En todo tipo de mensajes políticos, la calidad ambiental pasó a conformarse como un elemento indisociablemente unido al turismo, considerándose el patrimonio natural y cultural como esencial recurso turístico.

La decidida opción por el desarrollo sostenible, llevó, en Baleares y Canarias, a prever técnicas limitadoras de la capacidad de crecimiento del sector, empleando complejos criterios de densidad, como la limitación del número de puestos (o lechos) turísticos por unidad de superficie. Las modalidades alternativas de turismo, especialmente las de tipo rural y cultural, pasaron a centrar una buena parte de la atención pública.

Sin embargo, la crisis del turismo había sido una crisis económica, no cultural ni mucho menos ética. Una crisis derivada especialmente, como ya se ha señalado, del notable incremento de los destinos turísticos internacionales, de forma que, al disminuir estos de la mano de la inseguridad generada por los fundamentalismos religiosos y los conflictos nacionalistas y sociales, dicha crisis terminó por desaparecer, o disminuir, o transformarse. Y poco a poco el sector ha vuelto a las andanzas –que quizá nunca había abandonado completamente– del turismo de masas.

Ciertamente, la legislación y la planificación del sector siguen persistiendo en las ideas de contención de los fenómenos masivos y en la necesidad de reorientarlos conforme a valores culturales y ambientales. Sin embargo, el modelo de la buena ordenación territorial que integraba el turismo "se ha ido desdibujando desde hace algunos años", como se pone de relieve en uno de los estudios (Islas Baleares). El urbanismo turístico parece seguir siendo uno de los pocos ámbitos productivos con poten-

cialidad para hacernos salir de la actual crisis económica general. Lo hemos visto manifestarse en proyectos faraónicos de ciudades privadas del ocio, y también en hoteles y urbanizaciones ilegales cuyo derribo resulta finalmente difícil de afrontar. Quizá no tenemos remedio y nuestro sino colectivo sea la vulgaridad, como parece demostrar el auge de variadas fiestas populares que, girando en torno a alguna manifestación de brutalidad, parecen hacer las delicias del turismo zafio que, en consecuencia, terminamos mereciéndonos.

5. EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS PARQUES NACIONALES

La Ley de Parques Nacionales, Ley 30/2014, de 3 de diciembre, es la séptima regulación general en la materia. Las cuatro primeras leyes (de 1916, 1954, 1975 y 1989) estuvieron orientadas a definir el modelo de intervención pública en este ámbito, respondiendo a la lógica evolutiva de los ordenamientos jurídicos. En cambio, las posteriores regulaciones generales (de 1997 y 2007) proceden más bien del enfrentamiento entre poderes territoriales por las competencias sobre parques nacionales.

El contenido material de la Ley de 2014 se sitúa en línea de continuidad con el modelo conservacionista establecido en 1989, que no fue básicamente alterado en las posteriores reformas de 1997 y 2007. El nuevo texto legal opta, así, por repetir ampliamente contenidos normativos que se encuentran vigentes. Se trata de una conducta del ejecutivo muy extendida en la actualidad: en vez de someter al parlamento sólo las novedades que se quiere introducir en una ley, se incluyen también las partes de la misma que no se piensa reformar. El riesgo estriba: a) en el incremento de la posibilidad de que los textos que se pretendía conservar sean alterados a lo largo del procedimiento legislativo; y b) en la apertura, nuevamente, de plazos para el recurso de inconstitucionalidad contra dichas normas. Adicionalmente cabe señalar que, en todo caso, el mantenimiento de las regulaciones a lo largo del tiempo proporciona seguridad jurídica y facilita la aplicación de las normas.

Aquí vamos a dar cuenta de las novedades que parecen más relevantes en la Ley de Parques Nacionales de 2014, siguiendo las pautas más destacadas del dictamen del Consejo de Estado (1367/2013) que, aun referidas al anteproyecto, son también aplicables al prácticamente invariable texto final de la ley:

a) Cabe comenzar destacando la inclusión de una *cláusula indemnizatoria* por las privaciones y limitaciones que pudieran experimentarse "en

los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración" (artículo 7.5). Se trata de una auténtica novedad, aunque su alcance, siguiendo el criterio del Consejo de Estado, queda expresamente condicionado a lo establecido en las leyes generales reguladoras de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No parece pues que se altere el sistema general en la materia, que cuenta con respaldo en la propia Constitución (artículo 106.2); más bien lo que hace el legislador de parques nacionales es tratar de identificar los supuestos típicos o usuales de situaciones indemnizatorias en la estela ya tradicional de la legislación urbanística (actualmente, artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008-2013).

Es lógico que el legislador se preocupe por las aplicaciones de la teoría indemnizatoria en su ámbito. En el que nos ocupa, cabe destacar los intentos de diversas leyes autonómicas a fin de fijar el alcance de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones, identificando las ablaciones de los derechos patrimoniales derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos. En las leyes de reclasificación de diferentes parques nacionales dictadas entre 1978 y 1982, se preveía incluso la indemnización por las limitaciones a la propiedad privada en relación con los usos permitidos en el suelo no urbanizable. En todos estos supuestos el objetivo consistía en establecer una fórmula legal que aplicara el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Pero ciertamente las cláusulas legales al respecto no resultaron coincidentes; de ahí la conveniencia de que el problema fuera asumido en la legislación básica del Estado.

b) Otra novedad se encuentra en el *procedimiento de declaración* de los parques nacionales, que experimenta cambios tendentes a lograr un mejor ajuste entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas (artículo 8). Sin perjuicio de conservar la competencia de las Cortes Generales para la declaración de los parques nacionales, se mantiene el carácter compartido de dicha competencia al imponerse la concurrencia de voluntades de ambas instancias de poder territorial. Ahora bien, mientras anteriormente la iniciativa podía partir de cualquiera de esas instancias y se imponía en todo caso la intervención del parlamento autonómico, en la Ley 30/2014 la iniciativa ha de ser necesariamente conjunta y ya no se exige la preceptiva intervención del parlamento autonómico, remitiendo a las Comunidades Autónomas la determinación del órgano competente. Finalmente, el interlocutor estatal, que en el anteproyecto era el ministro de Medio Am-

biente, ha pasado a ser el Consejo de Ministros, siguiendo las observaciones del Consejo de Estado.

c) En línea con las anteriores referencias al constante proceso de reforma de nuestras leyes, no puede dejar de llamarse la atención sobre el régimen establecido en la Ley de Parques Nacionales de 2014 para la *declaración del estado de emergencia por catástrofe ambiental* (artículo 13). La misma materia acababa de ser regulada con alcance general por la Ley del Parque Nacional de Guadarrama de 2013, que modificó a tal fin la entonces vigente Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007 (artículo 7 bis). Pues bien, un año después ya se ha considerado preciso modificar el contenido de dicha regulación en diferentes aspectos, algunos de ellos auspiciados por el Consejo de Estado, como la definición legal de lo que se entiende por emergencia o la atribución de la competencia de declaración y cese del estado de emergencia al ministro de Medio Ambiente, en lugar de al presidente del organismo autónomo Parques Nacionales.

d) Por añadidura, el supuesto del estado de emergencia se completa ahora en la Ley con la *intervención de la Administración del Estado en caso de conservación desfavorable* del parque nacional (artículo 22). Concretamente, al objeto de "evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del parque nacional", se le permite adoptar "aquellas medidas y acciones indispensables" para asegurar la conservación del espacio. No se identifica el órgano competente, aunque, una vez más conforme al dictamen del Consejo de Estado, el ejercicio de esta competencia estatal se subordina al requerimiento previo a la Comunidad Autónoma para que adopte las medidas y acciones pertinentes.

e) También constituyen novedad las *comisiones de coordinación* previstas en los parques nacionales cuando comprenden territorio de varias Comunidades Autónomas (artículo 26). Dado que pudieran recordar a las comisiones mixtas de gestión creadas en 1997 y declaradas inconstitucionales en 2004, en el texto definitivo de la Ley, de conformidad también con el dictamen del Consejo de Estado, se ha precisado que en ningún caso la gestión del parque nacional podrá asumirse por la respectiva comisión de coordinación. La fórmula guarda sus complejidades, ya que estos órganos de composición paritaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas se constituyen "al objeto de integrar la actividad de gestión de cada una de las Comunidades Autónomas", pero "sin que pueda ser asumida la gestión del parque". Habrá que entender, pues, que se les encomienda la coordinación de la gestión, pero no la misma gestión de los parques nacionales.

En definitiva, parece que en la Ley de Parques Nacionales de 2014 terminan destacando las novedades de contenido predominantemente competencial, configurándose así dicha ley como un hito más dentro de la pugna iniciada en 1989 entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

II

Compromisos internacionales ambientales: Primera Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

BLANCA LOZANO CUTANDA

ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS. *2.1. Participación ambiental (Tratado de AARHUS).* 2.2. *Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad*. A. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991). B. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971). C. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972). D. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973. E. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979). F. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992). G. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001). H. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (1994). I. Convenio Europeo del Paisaje (2000). J. Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés). *2.3. Protección del medio ambiente marino.* A. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS). B. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78). C. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España. 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). *2.4. Calidad del aire y protección atmosférica.* A. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 (LRTAP). B. Protocolo de Montreal (OZONO). 2.*5.* Cambio climático*: avances de la Conferencia de Lima hacia el nuevo Acuerdo Internacional sobre cambio climático de París 2015. 2.6. Sustancias químicas y residuos peligrosos.* 3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES.

3.*1. Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*. 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 2014 ha estado marcado por el tránsito entre la cumbre de Río+20 de 2012 y los esperados resultados del año 2015, en el que se debe aprobar la agenda post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como el nuevo acuerdo internacional contra el cambio climático. Este año de tránsito ha contado, sin embargo, con eventos muy relevantes que poco a poco van poniendo en valor, de forma diferida, los resultados de la propia Cumbre de Río +20. En este 2014 ha tenido lugar la primera Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, heredera del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) abierto ahora a la participación universal de todos los países. Este foro, llamado a ser el foro de referencia en el sistema de Naciones Unidas en materia ambiental, arrancó con una gran puesta de largo con la participación del propio Secretario General de Naciones Unidas, Sr. Ban Ki-moon, y una larga lista de ministros y secretarios ejecutivos de organizaciones y convenios internacionales.

En el área de la biodiversidad, el 12 de octubre de 2014 entró en vigor el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Tras cuatro años desde su aprobación, el Protocolo obtuvo en 2014 las 50 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor, entre las que se encuentra la de España y la de la Unión Europea (aunque solo otros dos Estados miembros de la Unión, Dinamarca y Hungría, lo hayan ratificado por el momento de forma individual). La entrada en vigor de este instrumento y el comienzo de su operatividad a través de la celebración de la primera reunión de las Partes en octubre de 2014 y la adopción de todos sus mecanismos, supondrán el paulatino control en la utilización de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos a nivel internacional, fomentando un mayor intercambio tecnológico y nuevas vías de financiación de la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. Las compañías biotecnológicas y los institutos de investigación se tendrán que involucrar de forma activa en las políticas de biodiversidad y no podrán seguir utilizando recursos

genéticos o conocimientos tradicionales obtenidos sin haber cumplido con el marco legal de acceso del país proveedor de dichos recursos, puesto que a partir de ahora serán vigilados y podrán ser sancionados, no sólo en los países proveedores de los recursos sino en sus propios países, en donde utilicen dichos recursos.

Otro aspecto destacado de este 2014 es la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia por el cual considera ilegal el programa de caza científica de ballenas de Japón (JARPA II) al entender que dicho programa no está justificado bajo el artículo VIII.1 del Convenio Internacional para la Regulación de la Pesca de la Ballena. El Tribunal Internacional de Justicia requiere a Japón a que revoque cualquier autorización existente y que no emita ningún tipo de permiso nuevo relacionados con dicho programa de investigación. De esta forma parece ponerse fin a la caza comercial de ballenas (prohibida por la moratoria internacional) que Japón llevaba a cabo de forma encubierta a través de sus programas de caza científica.

En cuanto a la lucha contra el cambio climático, estamos llegando a la "recta final" de las negociaciones para el logro del Acuerdo Internacional sobre el Cambio Climático, previsto para la Conferencia de las Partes que tendrá lugar en París en diciembre de 2015. En 2014 tuvo lugar la vigésima reunión de la Conferencia de las Partes en Lima, en la que se adoptó una Decisión de la Plataforma de Durban que supone un avance importante hacia la adopción del Acuerdo de París, pero los compromisos alcanzados tienen un alcance limitado, por lo que el año 2015 será muy intenso en reuniones y encuentros sobre el clima en una carrera contra reloj para lograr que la Conferencia de París tenga éxito; existe la percepción de que esta Cumbre puede ser la "última oportunidad" para alcanzar un acuerdo sobre el cambio climático que involucre a todos los países y que consiga mantener el calentamiento global por debajo de los 2ºC que marca el IPCC como límite que no debe ser sobrepasado para evitar daños irreparables en el sistema climático de la tierra.

2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVAS POR MATERIAS

2.1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)

La quinta reunión de las Partes (MOP-5) del Tratado de Aarhus tuvo lugar del 30 de junio al 2 de julio de 2014 en Maastricht (Holanda), la cual estuvo precedida por la décimo octava reunión del grupo de trabajo de las Partes. Durante la MOP-5 tuvieron lugar igualmente la cuadragésimo

quinta reunión del Comité de Cumplimiento y la segunda sesión de la reunión de las Partes del Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes.

El procedimiento del Comité de Cumplimiento sigue siendo una de las piezas claves de este convenio. En este caso, la MOP adoptó Decisiones relacionadas con el cumplimiento del Convenio de los siguientes países: Alemania, Armenia, Austria, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, República Checa, España, Kazakstán, Reino Unido, Rumanía, Turkmenistán, Ucrania y la Unión Europea.

El caso español está relacionado con el seguimiento de la decisión de la anterior MOP y de las recomendaciones derivadas de la misma, en la que se ponía de manifiesto el incumplimiento del convenio por parte de España en relación con una solicitud de información sobre un desarrollo urbanístico en la ciudad de Murcia. La nueva decisión de seguimiento del caso por la MOP-5 destaca los esfuerzos llevados a cabo por España, en particular en el cumplimiento de los artículos 3.8, 4.1(a) y (b), 4.2, 6.3 y 6.6. No obstante, la MOP lamenta que no se pueda considerar que España está cumpliendo plenamente en este caso, ya que considera que todavía se vulnera lo previsto en el artículo 4.8 del Tratado en relación a las excesivas tasas cobradas por el Ayuntamiento de Murcia (y al parecer poco transparentes) a la hora de facilitar copias de la información ambiental, y que tampoco se han llevado a cabo de forma satisfactoria medidas para el pleno cumplimiento de los artículos 9.4 y 9.5 en relación con el deber de facilitar ayuda legal a las ONGs en esta materia. Esta última cuestión es crucial y sin embargo, parece que sigue sin abordarse en nuestro país. Se trata de algo extremadamente importante al incluirse dentro del ámbito de información ambiental los temas urbanísticos, en los cuales España necesita urgentemente otra visión y una mayor participación desde la información y el conocimiento en estos temas para evitar los importantes errores de nuestro pasado reciente (y que en muchos casos se perpetúan en el presente).

La cuestión de la incorporación al Tratado de países fuera de la Comisión Económica para Europa (UNECE), también fue objeto de discusión, aunque sin novedades en cuanto a peticiones concretas de adhesión, más allá del interés mostrado por Marruecos. Suiza, que participaba por primera vez como Parte en la reunión, solicitó que se eliminara la necesidad de aprobación por parte de la MOP para la aceptación de Estados de fuera de la región UNECE.

La próxima reunión de las Partes (MOP-6) tendrá lugar en el año 2017.

2.2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

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

La trigésimo séptima Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 28 de abril al 7 de mayo de 2014 en Brasilia (Brasil), junto con la décimo séptima reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Durante esta reunión se han aprobado dieciséis Medidas (relativas todas ellas a planes revisados de gestión de distintas áreas protegidas y a los lugares y monumentos históricos de la Antártida), tres Decisiones (entre las que destaca la revisión del programa plurianual de trabajo del Tratado) y siete Resoluciones. Entre las medidas, llama la atención la revocación de un plan de gestión, el del área protegida número 114 (Isla Coronación del Norte de las islas Orcadas del Sur), dado que la misma no ha llegado a entrar en vigor de forma efectiva. Por lo que respecta a las resoluciones, destaca la continuada labor en temas relacionados con el turismo y la gestión de los visitantes en la Antártida, con la aprobación de las Directrices para sitios que reciben visitantes, así como un par de resoluciones que refuerzan la cooperación en relación al "intercambio de información meteorológica y medioambiental oceanográfica y de la criósfera relacionada" o en materia de "levantamientos y cartografía hidrográfica de las aguas antárticas". Por último, el Tratado establece la posibilidad de abrir nuevas líneas de trabajo con la aprobación de una resolución, todavía muy embrionaria, acerca del posible desarrollo de una evaluación de riesgo común de las actividades turísticas y no gubernamentales, aunque por el momento esta resolución simplemente aliente a los operadores a llevarla a cabo y a los gobiernos a tomarla en cuenta a la hora de autorizar dichas actividades.

Otras resoluciones se refieren el almacenamiento y manipulación de combustibles o al respaldo al Código Polar. Mediante esta última se insta a los países a que se concluya el trabajo y se adopte el Código Internacional para Buques que operen en Aguas Polares que está llevando a cabo la Organización Marítima Internacional (OMI), el cual reglamenta la seguridad naviera y la protección del medio ambiente en los polos.

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

La undécima Conferencia de las Partes del Convenio Ramsar tuvo lugar en julio de 2012, por lo que en el año 2014 el Convenio mantuvo su actividad intersesional de cara a preparar la siguiente Conferencia de las

Partes, la cual tendrá lugar del 1 al 9 de junio de 2015 en Punta del Este (Uruguay).

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

La trigésimo octava sesión del Comité de Patrimonio Mundial tuvo lugar en Doha (Qatar) del 15 al 25 de junio de 2014.

Durante esta reunión se decidió incluir 26 nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales veintiuno tienen carácter cultural, cuatro carácter natural y uno carácter mixto. El Comité igualmente decidió la ampliación de tres lugares naturales y uno mixto de la lista.

En la revisión del estado de conservación de los lugares inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, el Comité dedica una Decisión (38 COM 7B.79) a Doñana, en la que expresa su honda preocupación por el continuado deterioro de la condición del acuífero y por los planes que existen de aumentar la utilización del agua con fines de riego, en particular en la zona de arrozales, y de legalizar los actuales usos ilegales mediante el Plan revisado de la fresa, así como la posible construcción de una presa en el río Guadiamar. Esta Decisión destaca la ausencia de planes de acción para luchar o reducir los niveles insostenibles de extracción de agua, y, por tanto, solicita que España aporte información detallada en todos estos puntos y que tome medidas urgentes para revertir la situación actual, exhortando a nuestro país a aplicar de forma correcta la normativa existente en relación con la extracción ilegal de agua. El Comité solicita a España a que invite a visitar Doñana a un misión de monitoreo de la UICN, con invitación igualmente a la Secretaría del Convenio Ramsar, para evaluar su estado de conservación así como las amenazas potenciales del lugar.

En relación a la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro el Comité decidió añadir tres lugares (El campo de olivos y viñedos en Palestina; la Ciudad de Potosí en Bolivia y la Reserva de Caza de Selous en Tanzania), y remover de dicha lista las Ruinas de Kilwa Kisiwani y las Ruinas de Songo Mnara en Tanzania. Tras estos cambios la lista actualizada de Patrimonio Mundial en Peligro queda conformada por 46 lugares.

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

La COP-16 de la Convención tuvo lugar en marzo de 2013 y la COP-17 tendrá lugar en 2016, por lo que durante el año 2014 esta convención

mantuvo su actividad intersesional habitual con las reuniones de sus Comités (Permanente, Flora y Fauna).

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

La undécima Conferencia de las Partes (COP-11) tuvo lugar en Quito (Ecuador), del 4 al 9 de noviembre de 2014.

Esta COP-11 adoptó 35 resoluciones, entre las que destaca la inclusión, a través de la enmienda de los Apéndices del Convenio, de 31 nuevas especies entre los Apéndices I y II, lo que supuso en términos prácticos la adopción de todas las especies propuestas. Algunas de las resoluciones muestran la importancia y el esfuerzo realizado por el convenio en la mejora de las sinergias, destacando –dada la peculiar organización de este convenio, que fomenta acuerdos concretos sobre determinadas especies entre los países en los que se dan dichas especies– las sinergias internas entre el convenio y sus acuerdos. Otras resoluciones establecen medidas concretas para mejorar la coordinación y acciones conjuntas con otros convenios, como por ejemplo la adopción de una lista de especies para dicho trabajo común, así como la identificación de acciones conjuntas de implementación. Sin embargo, la propia revisión de criterios para la introducción de especies en las enmiendas de los Apéndices ha puesto de manifiesto ciertas discrepancias entre los Apéndices del Convenio CITES y los Apéndices de CMS, situaciones que provocan una baja coordinación o situaciones contradictorias sobre el terreno. Existen, por ejemplo, algunos casos de algunas especies que bajo CMS se encuentran en el Apéndice I, lo cual supone la prohibición automática de cualquier captura, mientras que las mismas especies se encuentran en el Apéndice II de CITES, por el cual se permite su captura con fines de investigación. En ese sentido se destacó que son las Partes de ambos convenios las que deben asegurar la coherencia en sus propuestas en uno y otro convenio. A pesar de estas importantes discrepancias prácticas, la COP avanzó en la colaboración con CITES a través de su resolución de lucha contra los delitos y faltas contra la fauna silvestre dentro y fuera de las fronteras.

Otra de las iniciativas destacables adoptadas en esta COP-11 es el establecimiento de la Iniciativa sobre Mamíferos de Asia Central, iniciativa en la que confluyen la mayor parte de interesados de esta región y que es muy amplia, en cuanto por un lado abarca tanto países Parte de CMS como países no-Parte, y por otro incluye tanto especies de CMS como otras especies no listadas en este Convenio. La adopción del Programa de Trabajo de

esta iniciativa permitirá aplicar una mayor visión de conjunto que debería redundar en una mayor efectividad, no solo de los planes de acción de estas especies, sino de la propia protección de las mismas más allá de las fronteras de cada país.

La cara menos satisfactoria de la COP-11 se produjo en el tema relativo al cumplimiento. CMS es uno de los pocos convenios ambientales que no cuentan con un mecanismo relacionado con el cumplimiento, entendido éste como un instrumento dirigido a ayudar a las Partes a superar las dificultades de implementación del convenio, de forma que éste sea aplicado de forma real y efectiva por todas las Partes. A la COP-11 se presentaba un borrador de Resolución en el que se solicitaba la creación para el período intersesional entre COP-11 y COP-12 de un grupo de trabajo que estudiase e hiciera recomendaciones sobre el establecimiento de un mecanismo de cumplimiento dentro del convenio. Sin embargo, esta propuesta chocó con la oposición de algunas Partes que consiguieron ralentizar este proceso, de tal forma que será la Secretaría la que proponga los Términos de Referencia de dicho grupo para que sean considerados por el Comité Permanente. En términos prácticos, esto supone posponer la propuesta hasta la siguiente COP, de forma que, como muy pronto, dicho mecanismo podría adoptarse no en la COP-12 sino en la COP-13 (probablemente en el año 2020). Estas contradicciones en la búsqueda de la efectividad de la implementación del convenio dejaron sin duda un sabor agridulce en cuanto a los resultados de la COP.

La próxima COP tendrá lugar en 2017.

F. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

La duodécima Conferencia de las Partes (COP-12) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) tuvo lugar del 6 al 17 de octubre de 2014 en Pyeongchang (República de Corea). La Conferencia estuvo precedida por la séptima Reunión de las Partes (COP-MOP-7) del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, la cual tuvo lugar del 29 de septiembre al 3 de octubre de 2014. Además, durante la segunda semana de la COP-12 tuvo lugar la primera reunión de las Partes del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. El Protocolo de Nagoya entró en vigor el día 12 de octubre de 2014, justo en el límite para que su primera reunión de las Partes tuviera lugar de forma conjunta con la COP-12 del CDB. Durante los últimos días de la COP tuvo igualmente lugar una reunión de alto nivel bajo el título "Biodiversidad para el Desarrollo

Sostenible", con una orientación clara al impacto que debería tener esta reunión sobre la negociación que debe concluirse en el año 2015 sobre la aprobación de los Objetivos sobre Desarrollo Sostenible que reemplazarán a los Objetivos del Milenio.

La COP-12 se inició con la presentación del Cuarto Informe de la Perspectiva Mundial sobre Biodiversidad (*Global Biodiversity Outlook-4*), el cual realiza una evaluación a medio período sobre los avances en la implementación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, dentro igualmente de esta Década Internacional sobre Biodiversidad. Por desgracia, este cuarto informe pone de manifiesto que el progreso realizado en el cumplimiento de los objetivos de Aichi no es suficiente para la consecución de los mismos en el año 2020 y que, por tanto, se requiere de un mayor esfuerzo por parte de todos los países. El informe constata que el objetivo 10, relativo a la reducción al mínimo para el año 2015 de las presiones humanas sobre los arrecifes de coral y otros ecosistemas vulnerables, no se va a cumplir, y destaca otra serie de acciones clave para mejorar el progreso del cumplimiento del resto de objetivos. En este sentido, es importante la puesta en marcha de los procesos nacionales de revisión y de actualización de las estrategias nacionales y planes de acción sobre biodiversidad, elemento clave a nivel nacional para la asunción de objetivos concretos nacionales y la integración inter-sectorial de la biodiversidad en el resto de sectores. España ha sido de los primeros países que actualizó su Plan estratégico del patrimonio nacional y la biodiversidad 2011-2017, a través del Real Decreto 1274/2011.

Absolutamente ligado, en particular para los países en vías de desarrollo, a la puesta en práctica del Plan Estratégico a nivel internacional se encuentra la cuestión de la movilización de recursos financieros. En la COP-11 se había conseguido adoptar un objetivo provisional de movilización de recursos por el cual los países desarrollados asumían doblar, con respecto a la financiación media del período 2006-2010 como línea de base, la financiación relativa a biodiversidad para el año 2015, y mantenerla constante hasta el 2020. La COP-12 confirma estos objetivos y consigue introducir la llamada a la movilización de recursos domésticos, de los propios países en vías de desarrollo, para reducir el agujero entre las necesidades identificadas y los recursos necesarios para la ejecución de las políticas y acciones de biodiversidad. La decisión relativa al instrumento financiero del Convenio también resalta la importancia de mejorar la coordinación entre los puntos focales nacionales de los diversos convenios relacionados con biodiversidad de forma que se produzca una priorización interna de las acciones ligadas al cumplimiento de los Objetivos de Aichi.

Uno de los puntos principales, sobre todo del tramo de alto nivel de la COP, fue el papel de la biodiversidad en el marco amplio del desarrollo sostenible y, en particular, la integración de la biodiversidad en la Agenda de Naciones Unidas post-2015 y la negociación de los Objetivos sobre Desarrollo Sostenible.

Otra de las discusiones que venían de la anterior COP-11 era el ajuste de la terminología del Convenio y el cambio de la misma en relación a las comunidades indígenas y locales, que pasarían a denominarse "*pueblos indígenas y comunidades locales*". Tras varios años de polémica discusión, la COP-12 alcanzó el acuerdo de que a partir de ese momento se podría utilizar en las decisiones de la COP y otros documentos del CDB la referencia a "pueblos indígenas y comunidades locales", bajo el entendimiento de que dicha terminología no afectaba en modo alguno el sentido legal del artículo 8j) del CDB, dejando intactos, por tanto, los derechos y obligaciones de las Partes bajo el convenio.

Otra área de gran actividad para el CDB está siendo en los últimos años la relativa a la biodiversidad marina y costera. En esta ocasión, la COP agradeció el importante trabajo realizado a nivel regional para la designación de áreas marinas de importancia biológica o ecológica (EBSA) y la gran mayoría de las EBSAs propuestas pasaron a formar parte del repositorio de Naciones Unidas, invitando a continuar dichos esfuerzos a nivel nacional y regional para la identificación de las áreas que cumplen los criterios.

Uno de los temas calientes de la COP fue el tema de la biología sintética. La mayoría de los países coincidieron en la necesidad de aplicar en esta nueva técnica el principio o enfoque de precaución y en el desarrollo de marcos y normas apropiadas para la gestión de la misma. Curiosamente, la principal discrepancia radicaba en el ámbito desde el que debía partir dicha normativa, si ésta debía ser internacional, regional o nacional. Asumiendo la limitada información con la que se cuenta en la materia en el momento actual se destaca la importancia de someter cualquier decisión sobre la posible aplicación de este tipo de tecnología a una correcta y apropiada evaluación de riesgo y la valoración de los posibles efectos positivos y negativos de la misma. Para continuar el trabajo sobre la materia, la COP acordó convenir un grupo de expertos en el período intersesional, el cual debe elaborar una definición más concreta de lo que se considera biología sintética, debe valorar si esta tecnología está ya cubierta o no por otras normativas, identificar mejores prácticas en relación a la evaluación de sus

riesgos e identificar las carencias de la normativa actual en la materia que deberían ser abordadas en los diferentes niveles.

La COP-12 abordó un área nueva que es la relación entre biodiversidad y salud, en la que se espera poder colaborar con otras organizaciones mediante el intercambio de la información existente en diferentes informes, en particular el informe "Conectando prioridades globales: Biodiversidad y Salud Humana".

La COP-12 adoptó además, entre otras, las correspondientes decisiones relativas a la Estrategia Global para la Conservación de Plantas, biodiversidad y cambio climático, conservación y restauración de ecosistemas, biocombustibles y biodiversidad, cooperación y operaciones del convenio.

El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología por su parte, mantuvo su séptima reunión de las Partes (COP-MOP-7) del 29 de septiembre al 3 de octubre de 2014 en Pyeongchang (República de Corea). Durante esta reunión se adoptaron 14 decisiones. Esta fue la última reunión del Protocolo en formato separado o independiente (una semana antes que la COP), puesto que tanto el Protocolo como el CDB han decidido que a partir de ahora las reuniones de las Partes del Convenio así como la de sus Protocolos se realicen de forma conjunta. Esta decisión en parte viene a asumir la situación de cierta madurez de los temas y el funcionamiento de este Protocolo y la necesidad de mejorar y racionalizar las propias estructuras del CDB (ahora ya con dos Protocolos en funcionamiento).

El Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, entró en vigor el 12 de octubre de 2014, tras obtener la ratificación de 50 Partes del CDB, entre las que se encuentran la Unión Europea y tres de sus Estados miembros, siendo España uno de ellos junto con Dinamarca y Hungría. Esta primera reunión de las Partes (COP-MOP-1) abrió el nuevo enfoque señalado, al ser la primera reunión de uno de los Protocolos que se celebra de forma conjunta con la propia Conferencia de las Partes del CDB. En la próxima COP del CDB ambos Protocolos celebrarán de forma conjunta con la COP sus reuniones. A pesar de la confusión inicial de este formato, lo cierto es que la COP-MOP-1 fue capaz de abordar con éxito todos los temas que tenía en su agenda, la mayoría de ellos trataba sobre la aprobación de los mecanismos institucionales y procedimientos de cooperación necesarios para promover el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo. El éxito de esta reunión, a pesar del escaso tiempo con el que contó para la discusión de los temas, se basó en la preparación de los

mismos llevada a cabo por el llamado Comité Intergubernamental durante los últimos 3 años.

Entre los principales mecanismos que se han puesto en marcha a través de las Decisiones adoptadas por esta COP-MOP-1, hay que destacar el Centro de Intercambio de Información sobre acceso y reparto de beneficios. Este Centro, previsto en el artículo 14 del Protocolo, es, sin duda, su elemento neurálgico puesto que en él confluye la información generada por las Partes que hayan regulado el acceso a sus recursos genéticos (principalmente las autorizaciones nacionales de acceso, que una vez notificadas pasarán a convertirse en el certificado de cumplimiento reconocido internacionalmente, documento que acompañará y que servirá de prueba de acceso legal al recurso genético) así como la información que todas las Partes vayan recopilando a través de los puntos de control sobre la utilización de los recursos genéticos en su jurisdicción. Mediante el cruce de dicha información, la Parte proveedora podrá dar un verdadero seguimiento internacional a la utilización de sus recursos genéticos y, cuando detecte accesos y utilización ilegal de sus recursos genéticos podrá notificar a los países Parte en los que dichos incumplimientos estén teniendo lugar y éstos deberán sancionar en su jurisdicción a dichos usuarios.

En la decisión relativa a los mecanismos de cumplimiento, la COP-MOP-1 adoptó el establecimiento de un Comité de Cumplimiento compuesto por 15 expertos, 3 por cada una de las regiones de Naciones Unidas. Una de las importantes novedades de este Comité, en respuesta a las particulares obligaciones internacionales que establece el Protocolo de Nagoya en relación al acceso a los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos de comunidades indígenas y locales, es la participación de 2 representantes indígenas como observadores permanentes en el Comité de Cumplimiento. Estos representantes son elegidos por las propias comunidades indígenas y locales y refrendados, al igual que los expertos que conforman el Comité, por la propia COP-MOP. Se aprobaron igualmente algunas de las normas de funcionamiento de este Comité, destacando, en sus reglas de votación, el consenso como norma, pero en aquellos casos en los que éste no se alcance se podrá votar, exigiéndose una mayoría de tres cuartos de los integrantes presentes o por 8 integrantes, cualquiera que sea la mayor de ambas opciones.

Otra de las partes más interesantes y discutidas del Comité de Cumplimiento y de su funcionamiento es la de las partes legitimadas para presentar casos o situaciones de incumplimiento ante el Comité. En primer están las legitimaciones comunes a prácticamente todos los comités de

cumplimiento de otros acuerdos o protocolos ambientales, es decir, una Parte con respecto a sí misma; una Parte con respecto a otra Parte; y la propia Conferencia (o Reunión) de las Partes. En el tema de legitimación el debate se centró en si las comunidades indígenas y locales podían o no remitir casos al Comité de Cumplimiento. Conseguir el equilibrio en este punto era difícil dado que, por un lado, este Comité es claramente intergubernamental y evalúa incumplimientos de los países, pero, por otro lado, el Protocolo recoge derechos especiales de la comunidades indígenas y locales que los Estados deben respetar, por lo que éstos no son simples interesados son algo más. La solución final permite que el Comité pueda examinar una situación en la que una Parte no presente su informe nacional o donde la información indique que la Parte en cuestión enfrenta dificultades para cumplir con sus obligaciones en virtud del Protocolo. Esta información es recibida por la Secretaría y puede referirse a "la integridad o precisión del informe nacional de una Parte; la integridad o precisión de la información presentada por la Parte al Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios; u otra información relativa al cumplimiento del artículo 12.1 del Protocolo, en este último caso, facilitada por una comunidad indígena o local directamente afectada, en relación con las disposiciones del Protocolo". Esta última opción otorga una cierta legitimidad, aunque un tanto condicionada e indirecta, a las comunidades indígenas y locales para presentar casos ante el Comité de Cumplimiento, lo cual parece una importante novedad a nivel internacional.

El Comité en todo caso no tiene un carácter punitivo sino que busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones del Protocolo por las Partes. Ante casos de incumplimiento el Comité puede ofrecer asesoramiento o facilitar asistencia a la Parte en cuestión, pedirle que elabore un plan de acción, o incluso a que informe periódicamente sobre el avance de las medidas adoptadas. En algunos casos la COP-MOP podría incluso facilitar asistencia financiera y técnica a la Parte en cuestión. En los casos más graves o de repetido incumplimiento la COP-MOP podría llegar a emitir una advertencia o declaración de incumplimiento a la Parte.

En el tema de la posible creación de una oficina técnica u ombusdman que ayude a las Partes y a las comunidades indígenas y locales en la preparación de posibles casos de incumplimiento ante el Comité, ante la polaridad de visiones, la COP-MOP-1 decidió seguir estudiando la cuestión, para la COP-MOP-2.

Otra importante decisión adoptada durante esta primera reunión de las Partes del Protocolo es la relativa a las medidas para brindar asistencia para la

creación y el desarrollo de capacidades, prevista en el artículo 22 del Protocolo. Mediante esta decisión, se aprobó el marco estratégico para la creación y desarrollo de capacidad en apoyo a la aplicación efectiva del Protocolo de Nagoya. El resto de decisiones adoptadas hacen referencia al mecanismo financiero del Protocolo (que es el mismo que el del CDB, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial-GEF); a las medidas para aumentar la concienciación acerca de la importancia de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados (artículo 21); a las cláusulas contractuales modelo, códigos de conducta voluntarios, directrices y prácticas óptimas y estándares (artículos 19 y 20); o a la vigilancia y presentación de informes (artículo 29).

México albergará la próxima Conferencia de las Partes, ya en formato conjunto con las reuniones de las Partes tanto del Protocolo de Cartagena como del Protocolo de Nagoya, que debería tener lugar a finales de 2016.

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

La quinta reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar en septiembre de 2013 y la sexta reunión tendrá lugar en 2015, por lo que en el año 2014 el Tratado mantuvo su actividad intersesional.

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 undécima Conferencia de las Partes (COP-11) en septiembre de 2013 y la siguiente COP no tendrá lugar hasta 2015, por lo que en 2014 la convención mantuvo la actividad intersesional a través de su Comité de Ciencia y Tecnología y su Comité sobre la Revisión de la Implementación de la Convención.

I. Convenio Europeo del Paisaje (2000)

El decimocuarto taller anual del Convenio tuvo lugar en Wroclaw (Polonia) los días 11 y 12 de junio de 2014. Este taller puso en el eje central de discusión las experiencias obtenidas por los países miembros en la organización de la tercera edición del Premio Europeo del Paisaje en los año 2012 y 2013, como ejemplos de que es posible promover la dimensión territorial de los derechos humanos y la democracia mejorando las características del paisaje que rodea a la gente en Europa. El taller analizó tres temáticas distintas. La primera fue la de "paisajes a proteger: acciones para conservar y mantener la importancia o características peculiares de un paisaje". En segundo lugar fue "el paisaje a ser gestionado: acciones,

desde la perspectiva del desarrollo sostenible que guían y armonizan los cambios". Y por último, se encontraba "el paisaje para ser planeado: medidas fuertes para mejorar, restaurar o crear paisaje".

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

En el año 2014 la plataforma ha llevado a cabo el trabajo intersesional a través de distintas reuniones del grupo multidisciplinar de expertos y de las reuniones del Bureau, en preparación de la tercera sesión plenaria de la plataforma que tendrá lugar en enero de 2015 en su sede oficial en Bonn (Alemania).

2.3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

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

La Asamblea General de Naciones Unidas nuevamente recoge en varias resoluciones los avances llevados a cabo en su seno en el año 2014:

a) Resolución A/RES/69/245 relativa a los océanos y el derecho del mar.

b) Resolución A/RES/69/109 relativa a pesca sostenible (o sostenibilidad de las pesquerías), incluyendo a través del acuerdo de 1995 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos.

c) Resolución A/RES/69/216 hacia el desarrollo sostenible del Mar Caribe para las generaciones presentes y futuras.

En estas resoluciones se percibe un cierto giro, al menos aparente, de orientación hacia el desarrollo sostenible, alineando así estos desarrollos con el gran reto del año 2015: la adopción en el seno de Naciones Unidas de la Agenda post-2015 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

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

El Comité de Protección del Medio Ambiente Marino de MARPOL mantuvo en 2014 su sexagésimo sexta y sexagésimo séptima reuniones, del 31 de marzo al 4 de abril y del 13 al 17 de octubre, respectivamente.

En relación con la reducción del impacto del sector de transporte marítimo en la contaminación de gases de efecto invernadero, el Comité aprobó el Tercer estudio de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre gases de efecto invernadero, en el que se refleja una reducción de este sector en la cifra global de CO_2 de 0,6% entre el año 2007 y el año 2012 (del 2,8% del total al 2,2% en el año 2012). A pesar de esta reducción, el comité alerta de que en el escenario de mantenimiento del sector con las normas actuales las proyecciones indican un aumento estimado de entre el 50% y el 250% hasta el año 2050, en función de las variables y desarrollos económicos, lo que pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas activas en el sector. En ese sentido, el Comité adoptó las Directrices sobre certificación del Índice de Eficiencia Energética en el Diseño 2014 aplicable a buques de nueva construcción y continuó la discusión de otras medidas.

En la revisión del borrador del llamado Código Polar (Código Internacional para los buques que operen en aguas polares) el Comité ha propuesto enmiendas para que el código sea obligatorio en el contexto de MARPOL. El código cubre el diseño, construcción, equipamiento, formación, investigación y rescate, así como las medidas ambientales de protección que deben cumplir los buques que operen en aguas de ambos polos, lo que incluye medidas de prevención de la contaminación por hidrocarburos, por sustancias líquidas o por desechos y residuos procedentes de los buques.

El Comité aprobó además las Directrices para la reducción del ruido submarino producido por buques comerciales de cara a gestionar sus efectos negativos sobre la biodiversidad marina, reconociendo que el mismo tiene consecuencias negativas tanto a corto como a largo plazo.

El Comité en estas dos reuniones ha aprobado ya algunos de los sistemas de gestión de aguas de lastres y sigue con el estudio para su aprobación de más de estos sistemas de gestión que se consideran facilitarán a nivel técnico la ratificación y entrada en vigor de la Convención sobre aguas de lastre de 2004.

C. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a. Convenio de Barcelona

La décimo novena reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo está previsto que tenga lugar a finales de 2015, por lo que en 2014 el Convenio mantuvo su actividad intersesional con diversas

reuniones de sus comités y grupos de trabajo (Comité de Cumplimiento, Grupos de Coordinación del MedPartnership, enfoque por ecosistemas, monitoreo de biodiversidad y pesquerías, entre otros).

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

La reunión de la Comisión OSPAR tuvo lugar del 23 al 27 de junio de 2014 en Cascais (Portugal). La Comisión adoptó 18 recomendaciones ampliando la protección de diversas especies y espacios vulnerables en OSPAR. No obstante, el principal acuerdo de esta sesión fue sin duda la aprobación del Plan de Acción Regional contra la basura marina. Este plan de acción es importante desde diversos puntos de vista. En primer lugar porque el mismo debería servir para reducir de forma sustancial la basura marina en el Noreste Atlántico, tanto de fuentes terrestres como marinas. Por otro lado, el plan está en línea con los objetivos internacionales de reducir el detritus marino para el año 2025 y contribuye al desarrollo e implementación de la Directiva Marco de la Unión Europea sobre Estrategia Marina.

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)

La quinta Reunión de las Partes del Acuerdo ACCOBAMS tuvo lugar en noviembre de 2013 y la próxima reunión se espera tenga lugar en 2016, por lo que durante este año 2014 el Acuerdo ha mantenido su actividad intersesional.

2.4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

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

El Órgano Ejecutivo del convenio mantuvo su trigésimo tercera reunión, la cual tuvo lugar del 8 al 11 de diciembre de 2014 en Ginebra (Suiza). Durante esta reunión, se adoptaron un total de 8 decisiones, 4 de ellas referidas al cumplimiento de las Partes de los diferentes Protocolos, entre las que no se encuentra ninguna referencia de incumplimiento por parte de nuestro país. Igualmente el órgano ejecutivo adoptó como novedad el establecimiento de un grupo de trabajo sobre cuestiones tecno-económicas.

B. Protocolo de Montreal (OZONO)

La vigésimo sexta Reunión de las Partes (MOP-26) del Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) tuvo lugar en París (Francia) del 17 al 21 de noviembre de 2014.

A pesar de que en el período intersesional tuvo lugar una reunión de un grupo de trabajo específico sobre la cuestión de los hidrofluorocarbonos (HFC), esta cuestión lejos de aclararse en esta reunión dio claras muestras de retroceso. Tanto es así que en este caso ni siquiera se llegó a alcanzar un acuerdo sobre la creación de un grupo (de cualquier tipo) para continuar abordando esta compleja cuestión. El bloqueo en este caso procedió de un nutrido grupo de países árabes: Arabia Saudí, Pakistán, Bahréin, Irak, Irán e India. En este punto se pusieron de manifiesto las carencias de la gobernanza global del medio ambiente, debidas a la excesiva independencia jerárquica de los convenios y la baja coordinación y comunicación, sin foros intermedios que puedan resolver de forma rápida y ecuánime este tipo de disputas sobre el foro más adecuado para la gestión de una determinada cuestión ambiental. También se puso de relieve que, tal vez, se haya acabado la hora del consenso a la hora de realizar enmiendas en el Protocolo de Montreal y haya que proceder mediante su sistema de votación, cosa que, curiosamente, por el momento no ha pasado nunca, pero que, a diferencia de otros convenios ambientales, en el Protocolo de Montreal sí está previsto.

Como parte positiva, la COP abordó el resto de asuntos con su eficiencia habitual. En particular destaca la aprobación del reaprovisionamiento del fondo fiduciario del Protocolo por un importe de 507,5 millones de dólares para el período 2015-2017.

2.5. *CAMBIO CLIMÁTICO*: AVANCES DE LA CONFERENCIA DE LIMA HACIA EL NUEVO ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE PARÍS 2015

En diciembre de 204 tuvo lugar en Lima (Perú) la vigésima Conferencia de las Partes (COP-20) de la Convención Mundial de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) y la décima Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto. En ella se han dado importantes pasos en la preparación del pacto mundial para la reducción de emisiones en 2015.

Es preciso recordar que en la COP-17 que tuvo lugar en 2011 en Durban se acordó, junto a la prórroga del compromiso de cumplimiento del

Protocolo de Kioto hasta el año 2020 (que, de momento ha sido suscrito por muy pocos países, que representan tan sólo un 15% de las emisiones de GEI a nivel mundial), abrir un periodo de negociaciones entre todos los países hasta el 2015 con el objetivo de alcanzar un acuerdo internacional, que involucre a todos los países (incluidos Estados Unidos, China, India y Rusia), para acordar niveles de reducción de emisiones más ambiciosos que los hoy existentes, hasta llegar a los límites que demanda la ciencia. Este periodo de negociaciones se conoce como "Durban Plataform for Enhanced Action", traducido como "Plataforma de Acción Mejorada de Durban" hacia un acuerdo mundial en 2015, o, de forma más sencilla, "Plataforma de Durban".

Tras los primeros avances realizados en la COP-18 de Doha en diciembre de 2012 y en la COP-19 que tuvo lugar en noviembre de 2013 en Varsovia, en la COP de Lima se adoptó una Decisión sobre la Plataforma de Durban que supone un primer paso importante hacia el logro del Acuerdo Internacional sobre el Cambio Climático en la COP-21 que se celebrará a finales de 2015 en París.

El acuerdo se logró con grandes dificultades, como consecuencia de las posiciones encontradas entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, hasta el punto de que sólo se alcanzó in extremis y gracias a la mediación directa del propio Presidente de la Conferencia de las Partes, el Ministro peruano de Medio Ambiente Manuel Pulgar-Vidal.

Como aspectos más destacables de la Decisión de Lima sobre la Plataforma de Durban, que fue denominada "la llamada de Lima a la Acción Climática", pueden señalarse los siguientes:

– En su párrafo 3º dice: "Subraya su compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso en 2015 que refleje el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas según las respectivas capacidades, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales". Este es un acuerdo importante, pues una de las cuestiones fundamentales a definir en la Conferencia, y la más polémica, era si las Partes del Pacto Mundial serán tratadas de manera diferenciada en sus obligaciones, según el principio general de la Convención sobre el Cambio Climático, o si (como propugnaban los países desarrollados), todas las Partes serían tratadas de manera similar en el acuerdo para las acciones posteriores a 2020.

– Este reconocimiento del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas se ve reforzado por la previsión del párrafo 4 de la decisión, que "insta a los países desarrollados a proporcionar y movilizar

apoyo financiero a Partes que son países en desarrollo para acciones ambiciosas de mitigación y adaptación, en especial a las Partes que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático; y reconoce el apoyo complementario de otras Partes".

– El párrafo 5 "reconoce los progresos realizados en Lima en la elaboración de los elementos de un texto de negociación que figura en el anexo". Este texto de negociación para el acuerdo de París incluido como anexo no es todavía, sin embargo, un texto formal de la negociación que contenga acuerdos de las Partes pues su elementos, como se precisa en una nota, se limitan a reflejar "un trabajo en progreso" y "no indican convergencia sobre las propuestas presentadas y tampoco impedirán nuevas propuestas emergentes en el curso de las negociaciones en 2015". Por ello, se acuerda "que el Grupo de Trabajo ad hoc sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada intensificará su trabajo, con el fin de poner a disposición un texto de negociación de un protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal, en virtud de la Convención, aplicable a todas las Partes antes de mayo de 2015" (párrafo 6).

– Se establecen una serie de reglas básicas sobre cómo todos los países han de someter sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDCs por sus siglas en inglés) durante el primer trimestre de 2015, que, tal como se acordó en la COP-19 celebrada en Varsovia, serán los cimientos de la lucha contra el cambio climático a partir de 2020, que es cuando debe entrar en vigor el nuevo acuerdo de París.

a) En el párrafo 10 se acuerda que "el INDC de cada Parte hacia la consecución del objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2 representará una progresión más allá del compromiso actual de esa Parte", regla dirigida a que los países en desarrollo no retrocedan en sus actuales compromisos para después de 2020.

b) La regla contenida en el párrafo 12 permite, según el deseo de muchos países en desarrollo, que los INDCs puedan incluir también una contribución a las acciones de adaptación, de tal forma que no versen únicamente sobre la mitigación.

c) En cuanto a la información que debe acompañar a los INDCs, se acuerda que "pueden incluir, en su caso, entre otras, información cuantificable sobre el punto de referencia (incluyendo, si es apropiado, un año base), calendarios y/o períodos de aplicación, alcance y cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y enfoques metodológicos, incluyendo aquellos para calcular y contabilizar las emisiones de gases de efecto

invernadero antropogénicos y, en todo caso, el traslado, y cómo la Parte considera que su INDC es justo y ambicioso, a la luz de sus circunstancias nacionales, y cómo contribuye al logro del objetivo de la Convención que se establece en su artículo 2" (párrafo 16).

Del uso de los términos "en su caso", se desprende que las Partes no se ven constreñidas por estas indicaciones y pueden decidir qué información acompañará a sus INDCs.

d) Por último, el párrafo 16 "pide a la secretaría que: (a) publique en el sitio web de la Convención las INDCs que se le comuniquen; (b) prepare el 1 de noviembre de 2015 un informe síntesis sobre el efecto agregado de las INDCs comunicado por las Partes al 1 de octubre de 2015".

Por lo que respecta al segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto, dos nuevos países, Nauru y Tuvalu presentaron sus instrumentos de aceptación de la Enmienda de Doha, con lo cual, hasta la Conferencia de Lima, 21 Partes la habían aceptado, pero es preciso que lo hagan 144 para que entre en vigor.

Otros aspectos de la Conferencia de Lima dignos también de mención, pueden señalarse los siguientes:

– Se han hecho avances en la coordinación de las aportaciones de financiación a los diversos fondos existentes, y hubo nuevos anuncios de aportaciones al Fondo Verde para el Clima (por parte de Noruega, Australia, Bélgica, Perú, Colombia y Austria), de tal suerte que las contribuciones sobrepasaron el objetivo inicial de 10.000 millones de dólares (alcanzando los 10.200 millones de dólares).

– Se ha reforzado el Mecanismo Tecnológico de la CMNUCC, dirigido a proveer tecnología a los países en desarrollo, considerándose la posibilidad de crear un enlace entre este Mecanismo y el Fondo Verde para el clima.

– Se ha progresado para elevar la cuestión de la adaptación al cambio climático al mismo nivel que la limitación y la reducción de emisiones de GEI. Así se ha reconocido la importancia de los Planes Nacionales de Adaptación (NAPs por sus siglas en inglés), y se ha dado luz verde para discutir con el Fondo Verde para el Clima sobre cómo se puede dar apoyo a los países en sus Planes Nacionales de Adaptación.

Aunque constituyen un primer paso importante, los acuerdos alcanzados en Lima de cara a la trascendental COP-21 de París han sido limitados (baste señalar como ejemplo que a un año vista de la crucial reunión de 2015

no exista un texto formal de negociación), por lo que el año 2015 será muy intenso en negociaciones y encuentros sobre el clima. La siguiente reunión para la preparación de esta cumbre tendrá lugar en Ginebra en febrero de 2015, y a ella le seguirán dos más: una en septiembre y otra en octubre, ambas en la ciudad de Bonn. Existe la percepción de que la cumbre de París sea quizás la "última oportunidad", tras 20 años de reuniones infructuosas, para alcanzar un acuerdo sobre el cambio climático que involucre a todos los países y que consiga mantener el calentamiento global por debajo de los 2ºC respeto a 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 de la tierra. La información científica parece que lleva mucho tiempo encima de la mesa, la duda es si la ocasión vendrá acompañada de la necesaria voluntad política, tan ausente en esta materia en los últimos años.

2.6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

La próxima COP de los tres convenios de químicos (Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, de 1989; Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional de 1998; y Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001) y la tercera COP conjunta extraordinaria tendrán lugar en 2015, por lo que en 2014 estos convenios mantuvieron su actividad intersesional.

Por su parte, el recién adoptado **Convenio de Minamata sobre Mercurio** continúa en su proceso de preparación hacia su entrada en vigor.

Tras la histórica adopción de este convenio en octubre de 2013 y consecuente apertura a su firma, han sido 128 países los que lo han firmado. En este período de tiempo han pasado a ratificar el convenio 9 países, siendo de forma histórica el primero de ellos Estados Unidos. El convenio entrará en vigor al nonagésimo día después del depósito del instrumento de ratificación de, al menos, 50 países.

Al no haber entrado en vigor el convenio, todavía no cuenta con estructura institucional propia y continúa apoyándose en esta etapa preparación para su entrada en vigor en la misma estructura institucional establecida para su negociación. Así en este 2014 el Comité Negociador Intergubernamental del convenio mantuvo su sexta reunión del 3 al 7 de noviembre en Bangkok (Tailandia). El objetivo de estas reuniones (está previsto que

el Comité Negociador Intergubernamental se reúna de nuevo antes de la primera Conferencia de las Partes), una vez adoptado el convenio, es negociar y preparar las decisiones que deben ser adoptadas por la primera Conferencia de las Partes. En esta sesión del Comité se iniciaron las discusiones sobre los temas más complejos de sustancia y funcionamiento del convenio, entre los que destaca el mecanismo financiero, la preparación de directrices técnicas para el monitoreo del envío y el comercio de mercurio, el envío de informes y las reglas de procedimiento y financieras. El tema financiero se considera de tal importancia que se acordó crear un grupo de trabajo específico entre sesiones del Comité para continuar avanzando en este tema. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) ha anunciado la puesta a disposición de 141 millones de dólares en los próximos cuatro años para proyectos relacionados con los objetivos y la implementación del convenio.

3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA)

3.1. ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

El título de este apartado ha sido actualizado conforme al cambio operado en Naciones Unidas. La primera sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA, del inglés *United Nations Environment Assembly*) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 23 al 27 de junio de 2014 bajo el título "Objetivos para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Desarrollo Post-2015, incluyendo consumo y producción sostenibles". La asamblea es el nuevo nombre dado al Consejo de Administración del PNUMA una vez que éste ha adquirido participación universal y se reunirá cada dos años.

La primera Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente tuvo una puesta de largo de máximo nivel en la que participaron desde el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon hasta el actual presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, John Ashe, un viejo conocido de los temas ambientales, puesto que, entre otros, presidió alguna sesión de la ya desaparecida Comisión sobre Desarrollo Sostenible, así como numerosos ministros y los responsables de diversas organizaciones internacionales.

La celebración de esta primera sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente es, sin duda, uno de los resultados más positivos, en relación a la gobernanza ambiental de la Cumbre de Río+20, aunque en diferido, como casi todo lo que pasó en dicha cumbre. Esta primera sesión se centró en el debate de otro de los grandes resultados de Río+20: la discusión de los objetivos de desarrollo sostenible, los cuales deben ser adoptados como parte de la agenda post-2015 por la Asamblea General en el año 2015, incluyendo consumo y producción sostenibles. El establecimiento de esta Asamblea con participación universal (no restringida, como lo era antes el Consejo de Administración del PNUMA) es un avance importante para la gobernanza global del medio ambiente, pero sin duda la magnitud del avance dependerá sobre todo de la capacidad de influencia de la misma sobre otros foros y organizaciones sectoriales y sobre todo en el nuevo entorno más amplio del desarrollo sostenible que debe fraguarse en 2015. El tránsito a esta nueva era tampoco está siendo del todo sencillo con temas tan importantes como la participación de los interesados (*stakeholder involvement*), es decir las fórmulas para permitir que la sociedad civil enriquezca y participe abiertamente en los procesos de la asamblea; al no haberse llegado a ninguna decisión en esta primera sesión, la cuestión deberá ser abordada en posteriores sesiones.

El comercio ilegal de vida silvestre, con especial énfasis en la actual escalada de la caza furtiva y el aumento de los delitos ambientales relacionados con la misma, fue el otro tema de la reunión de alto nivel. En esta cuestión, el debate en la asamblea sirvió para renovar el compromiso político al más alto nivel, insistiendo en la necesaria movilización de recursos en la materia y en redoblar los esfuerzos para el cumplimiento de las obligaciones ya acordadas a nivel internacional. En ese sentido, la decisión destaca la importancia de actuar con una visión más global y holística y por tanto busca promover la cooperación intersectorial para abordar la dimensión ambiental, económica y social del comercio ilegal de vida silvestre.

Otro punto importante de la agenda fue la cuestión de la interfaz científico-normativa, en el que la asamblea reconoció la existencia de numerosas limitaciones y ciertos vacíos en la información científica que requieren los responsables políticos, y solicitó al PNUMA la elaboración de un informe en el que se presenten dichas carencias y posibles formas de subsanar o mejorar dicha información, en particular a través del establecimiento o el reforzamiento de la colaboración con los convenios ambientales y otras organizaciones y centros de investigación internacionales. La puesta en marcha durante esta sesión de la iniciativa UNEP Live como

plataforma del conocimiento puede favorecer la confrontación del más reciente conocimiento científico con la experiencia práctica directa obtenida sobre el terreno.

Otras importantes decisiones fueron las relativas al *cluster* de sustancias químicas y residuos, el papel del PNUMA en la promoción de la calidad del aire, el tema de los residuos y del plástico en el mar, así como el programa de gestión del agua.

De forma paralela tuvieron lugar el Simposium Global sobre financiación de la Economía Verde y el Foro sobre Género y Medio Ambiente.

La próxima sesión de la Asamblea de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente tendrá lugar previsiblemente en mayo de 2016.

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

El año 2014 fue clave para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility*, GEF) puesto que correspondía aprobar el sexto reaprovisionamiento del fondo encargado de cubrir el período de actividades comprendido desde el 1 de julio de 2014 al 30 de junio de 2018. Las negociaciones del reaprovisionamiento concluyeron con éxito en abril de 2014, alcanzándose la cifra récord de 4.430 millones de dólares para todo el período, con contribuciones de 31 países donantes.

En junio de 2014 tuvieron lugar de forma consecutiva las reuniones del Consejo y de la Asamblea del FMAM, en Cancún (México). Durante estas reuniones, además de ratificar el acuerdo alcanzado en relación al reaprovisionamiento del fondo también se adoptaron ajustes al sistema de adjudicación transparente de recursos (STAR), la estrategia de largo plazo para el FMAM (FMAM-2020), o el programa de trabajo.

De igual forma, se decidió mantener operativo el Fondo para la Implementación del Protocolo de Nagoya hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta ampliación es simplemente temporal y no se prevé ni la aprobación de nuevos proyectos (únicamente la ejecución de los aprobados con anterioridad al 30 de junio de 2014) ni la entrada por tanto de nuevos recursos.

5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

El 31 de marzo de 2014, la Corte Internacional de Justicia ha dictado finalmente su sentencia en el caso de Australia contra el gobierno de

Japón en relación al incumplimiento continuado de este último del Convenio Internacional para la regulación de la pesca de la ballena de 1946 y del Santuario del Océano Antártico a través de su programa de caza científica de ballenas (JARPA II). En el año 2010 Australia había iniciado este procedimiento en la Corte Internacional de Justicia por el cual acusaba a Japón de haber vulnerado, a través de su programa de caza científica de ballenas (JARPA II) –y de continuar haciéndolo, dado que dicho programa continuaba en vigor–, sus obligaciones bajo los puntos 10.e) y 7.b) del Anexo del Convenio Internacional para la regulación de la pesca de la ballena, y que incluso dicho programa no tenía base científica suficiente para estar justificado bajo el artículo VIII del propio Convenio. Australia también argumentaba que mediante la aplicación del programa científico JARPA II, Japón estaba vulnerando restricciones del Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, en particular en relación con la introducción de la yubarta en el comercio internacional, así como obligaciones generales del Convenio sobre la Diversidad Biológica. La demanda presentada por Australia incluía en su anexo una queja formal firmada por 31 países, (entre los que se incluía España), a Japón por la presentación de su nuevo programa de caza científica de ballenas JARPA II ante la Comisión Ballenera Internacional en el año 2007, y lamentando que Japón a través de su anterior programa de caza científica hubiera cazado más de 11.000 ballenas en los últimos 20 años.

En su reciente sentencia, la Corte Internacional de Justicia considera que las autorizaciones concedidas por Japón bajo su Programa de investigación científica de caza de ballenas (JARPA II) no se pueden entender justificadas bajo el artículo VIII.1 del Convenio Internacional para la regulación de la pesca de la ballena y que al emitir dichos permisos para matar, capturar y tratar diferentes especies de ballenas en aplicación de su programa JARPA II ha vulnerado sus obligaciones bajos los puntos 7(b) y 10 (d) y (e) del Anexo del Convenio. En consecuencia, como medida correctora de esta situación la Corte Internacional de Justicia requiere a Japón a que revoque cualquier autorización existente, permiso o licencia dictada en relación con el programa JARPA II, y que no emita ningún tipo de permiso en relación con dicho programa.

Tras la sentencia, Japón ha emitido una nota formal lamentando el contenido de la misma, en particular la consideración que su programa JARPA II vulneraba lo previsto en el artículo VIII.1 del Convenio internacional para la regulación de la pesca de la ballena, pero que en todo caso respetaba y aplicaría el contenido de dicha sentencia. Australia y Nueva Zelanda consideran la sentencia como el primer paso para evitar la

continua vulneración de la moratoria de caza de ballenas llevada de forma encubierta a través de los programas científicos de Japón.

6. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

Bakker, C. y Francioni, F. (Eds.), *The EU, the US and Global Climate Governance*. Farnham, Surrey, England; Burlington, VT: Ashgate, 2014.

Desai, B., *International Environmental Governance: Towards UNEPO*. Leiden: Brill Nijhoff, 2014.

Harris, P. G. (ed.), *Routledge Handbook of Global Environmental Politics*. London: Routledge, 2014.

Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M., *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

Lozano Cutanda, B.; Lago Candeira, A. y López Álvarez, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*. CEF, Madrid, 2014.

Maloney, M. y Burdon, P. (Eds.), *Wild Law: In Practice*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2014.

Martella, R. y Grosko, J. B. (eds.), *International Environmental Law: The Practitioner's Guide To The Laws Of The Planet*. Chicago: American Bar Association, Section of Environment, Energy, and Resources, 2014.

Nanda, V. P., *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Pigrau Solé, A. y Borràs Pentinat, S. (Dirs.), *Derecho internacional y comparado del medio ambiente*, Huygens Editorial, Barcelona, 2014.

Zacharias, M., *Marine Policy: An Introduction to Governance and International Law of the Oceans*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2014.

III

Unión Europea: Relevancia ambiental, éxito en emisiones y debate sobre la fractura hidráulica

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. EL MEDIO AMBIENTE EN LAS DECISIONES Y ESTRATEGIAS GENERALES DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. MEDIO AMBIENTE Y ECONOMÍA. 4. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA. 5. RÉGIMEN DE LA OBTENCIÓN DE HIDROCARBUROS NO CONVENCIONALES MEDIANTE FRACTURA HIDRÁULICA. 6. CAPITAL NATURAL, RECURSOS NATURALES Y RESIDUOS. 7. INDUSTRIA, EMPRESAS Y MEDIO AMBIENTE. 8. SOSTENIBILIDAD DE LAS CIUDADES. 9. SEGURIDAD NUCLEAR. 10. CALIDAD AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES. 11. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.

1. VALORACIÓN GENERAL

El año 2014 para la Política Ambiental de la Unión ha sido un año de gestión ordinaria, una vez aprobado el VII Programa Ambiental en 2013, pero, al ser esta una política europea más (aunque sus aspectos cualitativos están reflejando ciertos éxitos internacionales), su integración en las decisiones y estrategias generales de la Unión es cada vez más importante. Así, se ve reflejada en el desarrollo de la Estrategia Europa 2020 y en el nuevo Plan de Inversiones propuesto por la Comisión Juncker como instrumento inversor para relanzar la economía europea, así como en el propio Programa de Trabajo de la Comisión, resultando que ha presentado dos textos sobre la iniciativa de empleo verde y sobre la economía circular.

En segundo lugar, según el informe pertinente, se confirma un año más que la Unión cumple con las obligaciones del protocolo de Kioto sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; éxito político y ambiental que se hace bien visible en el ámbito internacional (p. ej., en la COP de Lima, Perú, en diciembre), frente a la posición de otros países. Pero, la Unión no se ha dedicado únicamente a esto sino que también avanza con éxito para cumplir la reducción acordada por sí misma (un 20% en 2020) y propone más reducciones de emisiones en el marco sobre energía y clima para los años 2020 a 2030, así como otros textos complementarios.

En tercer lugar, ha surgido con fuerza el debate sobre los hidrocarburos no convencionales y su obtención mediante la técnica de la fractura hidráulica, a la vista del éxito energético de Estados Unidos y dada la problemática situación de abastecimiento energético de la Unión. Debate que no siempre se produce con las formas adecuadas, pues a veces son visibles en el mismo ciertos tintes catastrofistas y demagógicos. Dado que las competencias en la materia corresponden a los Estados Miembros, la UE únicamente por ahora ha aprobado un Recomendación en la materia (junto a otros textos de las Instituciones), ya que la legislación ambiental vigente (en materia de aguas, actividades extractivas, suelo, sustancias químicas, evaluación ambiental, etc.) se aplica con normalidad, si bien la Comisión no descarta en su día adoptar una norma específica sobre los aspectos en la materia que son competencia de la Unión.

Finalmente, en otros ámbitos se ha aprobado el Protocolo de Nagoya y un Reglamento propio en la materia y algunos textos en materia industrial y sobre las Pymes y el medio ambiente o sobre la sostenibilidad de las ciudades, sobre la agenda urbana o los combustibles alternativos para vehículos, y sobre seguridad de las instalaciones nucleares y una modificación de la Directiva de evaluación de impacto ambiental.

2. EL MEDIO AMBIENTE EN LAS DECISIONES Y ESTRATEGIAS GENERALES DE LA UNIÓN EUROPEA

El medio ambiente, y su política, se integran desde hace tiempo con normalidad en las grandes decisiones y estrategias de la Unión, así como en los programas de trabajo de las Instituciones.

En marzo de 2010, la Comisión propuso la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM [2010] 2020 final), cuyo objetivo era mejorar la competitividad de la Unión, mante-

niendo su modelo de economía social de mercado y utilizando de manera mucho más eficaz sus recursos; constituyendo entonces a nivel mundial un texto pionero al proponer un modelo de crecimiento que superaba el simple aumento del PIB. No obstante, debe resaltarse que la misma se puso en marcha en una situación económica muy complicada, por lo que su prioridad a corto plazo era contribuir a la salida con éxito de la crisis, pero proponía ir más allá del corto plazo para, subsanando algunas deficiencias estructurales, alcanzar un futuro más sostenible. La Estrategia, con bastantes referencias ambientales en su contenido, fijaba cinco objetivos principales, relacionados entre sí, en los ámbitos del empleo, la investigación y el desarrollo, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a alcanzar en 2020; y para favorecer el progreso en toda la Unión fijó asimismo siete iniciativas emblemáticas, relativas a la agenda digital, a la innovación, a la juventud, a la utilización eficaz de los recursos, a la política industrial, a las nuevas cualificaciones y empleo, y finalmente en materia de pobreza, con programas de trabajo específicos en ámbitos considerados como motores del crecimiento. Además, la Estrategia servía para la acción de la Unión en relación con el mercado único, el marco presupuestario 2014-2020 y la política exterior.

Con la finalidad analizar su cumplimiento, plantear adaptaciones en función de la aún compleja situación económica y de continuar en la senda de la misma, la Comisión aprobó la Comunicación "Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador" (COM [2014] 130 final, Bruselas, 5.3.2014). Teniendo en cuenta el contenido ambiental de la Estrategia, el balance realizado por la Comisión incide en tal cuestión de manera extensa.

Teniendo en cuenta la situación económica de la Unión cuatro años después y los efectos de la crisis (principalmente la incertidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y privadas, el aumento del desempleo y de la pobreza, y la gran diversidad de situaciones), el texto plantea las tendencias a largo plazo que afectan al crecimiento (relativas a los cambios sociales, a la mundialización y comercio, a la evolución de la productividad y del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y a la previsible presión sobre los recursos naturales y otros problemas ambientales). En relación con esto último, el balance plantea el importante crecimiento progresivo en el mundo del uso de combustibles fósiles y de la extracción de recursos materiales (que se multiplicaron en el siglo XX por 12 y 34 respectivamente), así como el importante volumen de los desechos generados en la Unión, muchos

aún en vertederos; provocándose aumentos de costes en las materias primas, energía y materiales esenciales, falta de seguridad en el abastecimiento y volatilidad de los precios, perjudicando a la economía general de forma importante, y suscitando también problemas ambientales (sobre la calidad del agua y del aire, el uso insostenible del suelo y su degradación, y de los mares, etc.), así como el fomento de la utilización ineficiente de los recursos, incluyendo la energía, al fijarse los precios de algunos por debajo de sus costes reales, ya que la eficiencia en su uso tiene mucho sentido comercial y debería aumentar la competitividad y rentabilidad de las empresas, e impulsar el empleo y el crecimiento económico, en suma.

Sobre esta base, el balance de la Estrategia analiza a continuación los avances en sus objetivos, que como no podía ser de otra manera son desiguales, destacando, entre los de carácter ambiental el cumplimiento de los objetivos de Kioto sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (un 18% en 2012 y con previsiones de llegar a un 24% en 2020 sobre las de 1990; aunque algunos Estados Miembros llevan retraso); el aumento de la tasa de utilización de energías renovables (que pasó del 7,5% en 2000 al 14,4% en 2012, con el objetivo, conocido, de llegar al 20% en 2020, que se estima factible de conseguir, teniendo en cuenta, p. ej., que ya a finales de 2012, la UE producía el 44% de la electricidad mundial de origen renovable, sin contar la hidroeléctrica), y la reducción del consumo de energía primaria (que disminuyó un 8% entre 2006 y 2012, precisándose una reducción del 6,3% adicional para alcanzar el objetivo previsto en 2020, y teniendo en cuenta que una gran parte de esa reducción se debe a la ralentización de la actividad económica; asimismo, estructuralmente se realza que la intensidad energética de la UE disminuyó un 24% entre 1995 y 2011). Realidades y tendencias que reflejan la disociación que, a pesar de la crisis, se produce entre el crecimiento de la actividad económica y las emisiones de gases de efecto invernadero (entre 1990 y 2012, el PIB de la UE creció un 45% y las emisiones disminuyeron un 18%).

Por ello, el texto de la Comisión mantiene los objetivos propuestos, aunque mantiene que sigue siendo necesaria una evaluación cualitativa.

Por otra parte, concebidas como microprogramas de trabajo, con medidas concretas a nivel de la UE y de los Estados Miembros, en los sectores clave de la Estrategia Europa 2020, se destaca su importancia y que todas han sido presentadas, aunque se estima que aún es poco el tiempo transcurrido para una primera evaluación.

Como conclusión, la Comisión Europea subraya las luces y las sombras de la Estrategia, destacando el cumplimiento de los objetivos propuestos en materia de clima y energía.

Por otra parte, las cuestiones y los proyectos ambientales están presentes en, quizás, la iniciativa de recuperación más importante de la nueva Comisión del Presidente Juncker como es la Comunicación "Un Plan de Inversiones para Europa" (COM [2014] 903 final, Bruselas, 26.11.2014), proponiendo efectivamente la movilización de, nada menos, 315.000 millones € hasta 2017, iniciativas orientadas a asegurar que esta inversión adicional responde a la economía real y medidas destinadas a asegurar una mayor previsibilidad de la normativa y a suprimir obstáculos a la inversión; todo ello como complemento a los esfuerzos que han de realizar los Estados Miembros para la recuperación económica y para promover reformas estructurales. La medida más importante, sin duda, es la creación, por la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones, del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, con una dotación inicial de 21.000 millones €, para apoyar inversiones estratégicas de importancia europea en infraestructuras, en particular banda ancha y redes energéticas, en infraestructuras de transporte, sobre todo en los centros industriales, en educación, investigación e innovación y en energías renovables y eficiencia energética. Además, propone avanzar en la consecución de una normativa mejor, más sencilla, clara, estable y más previsible a todos los niveles, en el marco de crear una mejores condiciones para las empresas, principalmente para las Pymes, en el mercado único, con la finalidad de incentivar inversiones con un horizonte temporal más prolongado, pues los avances en tal sentido han sido lentos y desiguales; anunciando medidas en este sentido en su programa de trabajo para 2015.

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 18 de Diciembre de 2014 (Conclusiones, doc. EUCO 237/14), asume el texto anterior, y, efectivamente, pide que se cree un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas con la finalidad de movilizar 315.000 millones € entre 2015 y 2017, y solicita que se den los pasos previstos para su creación y regulación formal, ya en 2015, e invita a la Comisión y a los legisladores nacionales a que aceleren los trabajos sobre medidas esenciales para aumentar el atractivo de la Unión para la producción, la inversión y la innovación, y a mejorar el entorno normativo para las inversiones, impulsando, entre otras medidas, de forma decidida el programa de mejora de la legislación, con el objetivo de lograr una normativa transparente y sencilla con el menor coste, e insta a la Comisión a que presente una propuesta global de Unión de la Energía antes del Consejo Europeo a celebrar en marzo de 2015.

Por otra parte, propuesto el Sr. Jean-Claude Juncker como Presidente de la Comisión por el Consejo Europeo y elegido como tal por el Parlamento Europeo en su sesión de 15 de julio de 2014, mediante Decisión 2014/749/UE, del Consejo Europeo, de 23 de octubre de 2014, se nombra a la Comisión Europea (DOUE L 311, 31.10.2014).

Como es habitual, inmediatamente se presentó el "Programa de trabajo de la Comisión para 2015. Un nuevo comienzo" (COM [2014] 910 final, Bruselas, 16.12.2014), cuyo objetivo esencial es cambiar el curso de la situación, es decir, hacer cosas diferentes de forma diferente, ya que los ciudadanos esperan que la Unión imprima un cambio real en lo que respecta a los grandes desafíos económicos y sociales actuales, como elevada tasa de desempleo, crecimiento lento, altos niveles de endeudamiento público, déficit de financiación y falta de competitividad en el mercado mundial; también se plantean conseguir que haya menos interferencias de la UE en aquellos asuntos en los que los Estados Miembros están mejor equipados para dar las respuestas adecuadas a nivel nacional y regional, y que la misma sea más abierta y responsable por lo que hace y por cómo lo hace.

Para ello, el Programa se centra en los grandes retos actuales de la Unión, de acuerdo con las diez prioridades establecidas en las orientaciones políticas del Presidente de la Comisión expuestas ante el Parlamento Europeo el 15 de Julio de 2014 (Juncker, J. C., "Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático – Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea", Estrasburgo, 15.7.2014), y estableciendo que no se va a presentar ninguna propuesta que no contribuya a la realización de estas prioridades, y, por otra parte, la Comisión aplicará el denominado principio de "discontinuidad política" (establecido en el punto 39-2º del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 20 de octubre de 2010, DOUE L 304, 20.11.2010, por el que la Comisión procederá a revisar todas las propuestas pendientes al comienzo del mandato de la nueva con el fin de confirmarlas políticamente o retirarlas, teniendo en cuenta las opiniones expresadas por el Parlamento), previendo hacer "tabla rasa de las propuestas pendientes que no se corresponden con nuestros objetivos o que no llevan a ninguna parte, porque queremos que todas las instituciones centren sus esfuerzos en lo que realmente es importante". Las propuestas del Programa, de acuerdo con lo anterior, han sido seleccionadas ya que pueden marcar la diferencia en materia de empleo, crecimiento e inversión y generar beneficios tangibles para los ciudadanos en 2015.

Teniendo en cuenta, señala el Programa, que las preocupaciones inmediatas de los ciudadanos giran en torno al "corpus" de normas vigentes, se considera una prioridad política la reducción de la carga normativa, junto con el mantenimiento de un alto nivel de asistencia social y de protección de la salud y del medio ambiente y de la libertad de elección de los consumidores, por lo que se pretende revisar en profundidad la normativa para asegurarse que ayuda a la realización de los objetivos en materia de empleo y crecimiento y que no se impone una carga administrativa o burocrática innecesaria, manteniendo al mismo tiempo las ventajas que esperan los ciudadanos, y se establece que, si las normas han quedado obsoletas o han dejado de ser acordes con las prioridades del propio Programa, se revisarán y mejorarán, si se estima que existe una burocracia inútil, se suprimirán, pero si las normas en vigor tienen razón de ser y sirven a la realización de los objetivos propuestos, la Comisión velará por que se incorporen, apliquen y supervisen adecuadamente de manera que beneficien efectivamente a los ciudadanos. Se pretende definir las principales prioridades de las tres Instituciones (Parlamento, Consejo y Comisión), y acelerar la forma en que toman sus decisiones, de modo que los ciudadanos puedan sentir rápidamente los efectos positivos de las propuestas previstas.

El Programa es una agenda para el cambio que nace de la necesidad de volver a situar a la Unión en la senda del crecimiento, de manera que se pueda mantener en el futuro el modelo social europeo y un medio ambiente saludable, y para lo que establece diez prioridades políticas en materia de un nuevo impulso al empleo, el crecimiento y la inversión, un mercado único digital conectado, una Unión de la Energía resiliente (entendida como capacidad para salir de situaciones adversas fortalecido) con una política de cambio climático que mire hacia el futuro, un mercado interior más justo y profundo con una base industrial reforzada, una unión económica y monetaria más profunda y más justa, un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos razonable y equilibrado, un espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua, avanzar hacia una nueva política migratoria, convertir a la UE en un interlocutor de mayor peso en el escenario mundial y finalmente conseguir una Unión de cambio democrático.

Entre las prioridades anteriores, la más relacionada con la protección ambiental es la relativa a la energía y al cambio climático, y sobre ella la Comisión, considerando que una energía fiable y a precios asequibles es una prioridad absoluta, se compromete a adoptar un marco estratégico para la unión de la energía, en el que se establecerán las principales

medidas que deben emprenderse para garantizar la seguridad del suministro de energía, reducir la dependencia respecto de las importaciones procedentes de terceros países, proseguir la integración de los mercados nacionales de la energía, mejorar la participación de los consumidores, reforzar la eficiencia energética, favorecer la descarbonización de la cesta energética, y fomentar la investigación y la innovación. Además, se prevé incidir en la futura reuniones de la Convención sobre el cambio climático a celebrar en París a finales de 2015, comenzar a presentar las propuestas legislativas relativas a la aplicación del paquete de medidas integradas sobre la energía y el cambio climático para 2030 y mejorar el marco reglamentario para unos servicios de transporte interconectados, seguros y protegidos, en un contexto de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El Programa de la Comisión incluye varios Anexos en los que se concretan las propuestas. En el Anexo I se recogen las nuevas iniciativas, articuladas en torno a las principales prioridades de las orientaciones políticas, en las se centrarán los esfuerzos en 2015; incluyendo, en relación con el eje prioritario en materia de energía y cambio climático, la elaboración del Marco estratégico para la Unión de la Energía (que se centrará en la seguridad del suministro de energía, la integración de los mercados nacionales de la energía, la reducción de la demanda europea de energía, la descarbonización de la combinación energética y el fomento de la innovación en el ámbito de la energía, e incluirá una revisión del sistema europeo de comercio de emisiones como parte del marco legislativo posterior a 2020) y la adopción de una Comunicación sobre el camino a recorrer hasta la reunión de París en 2015 (cuyo objeto es definir el proyecto y las expectativas de la Unión y exponer las aspiraciones de los socios en el contexto del previsible acuerdo de 2015, y además determinar la contribución de la UE, conforme a las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de octubre de 2014). Además, en relación con el papel de la Unión en el ámbito internacional, se prevé la elaboración de una Comunicación sobre los objetivos de desarrollo sostenible posteriores a 2015, sobre el cambio democrático, se prevé la revisión del proceso de toma de decisiones en materia de organismos modificados genéticamente, para garantizar que se tenga mejor en cuenta la opinión mayoritaria de los Estados Miembros.

A continuación, teniendo en cuenta que existen 452 propuestas pendientes de adoptar por el Parlamento y el Consejo, y considerando la aplicación del principio de discontinuidad política, previsto en la normativa europea, como parte importante de la responsabilidad política, y por tanto

la obvia libertad para retirar o modificar unas propuestas no presentadas por la misma (al igual que en relación con los Proyectos de Leyes a nivel interno), la Comisión mantiene que "es preciso despejar el camino, de modo que podamos dedicar nuestro tiempo y energía a aquellas propuestas que tendrán un mayor impacto en el empleo y el crecimiento y que tienen buenas perspectivas de adopción en un futuro próximo", por lo que, continua señalado el Programa,

> "Hemos tomado posición sobre las propuestas que queremos mantener y ver adoptadas, las que tenemos previsto modificar para hacerlas acordes a nuestra diez prioridades y las que proponemos retirar. La Comisión sigue estando firmemente comprometida con los objetivos de muchas de las propuestas que propone retirar. Pero las propuestas no son de utilidad si permanecen estancadas en la mesa de negociación, si se ven superadas por los acontecimientos o si en el transcurso de las negociaciones quedan desvirtuadas hasta tal punto que ya no pueden alcanzar su objetivo inicial. En algunos casos, la Comisión propone retirar propuestas para sustituirlas por otras más ambiciosas o para adaptarlas mejor a sus diez prioridades. En otros casos, la sociedad ha evolucionado desde que se presentó la propuesta original de la Comisión".

El Anexo II del Programa, precisamente, recoge las propuestas que van a retirarse o modificarse, con su justificación; quedando la Comisión a la espera de las opiniones del Parlamento Europeo y del Consejo antes de proceder a las retiradas. Entre las propuestas a retirar o modificar se incluyen algunas en materia medioambiental, tales como la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para el registro de los transportistas de materiales radiactivos, de 2011, dado que no se prevé un acuerdo al constatarse que la mayoría del Consejo es insuficiente; la propuesta de Directiva relativa a la reducción de las emisiones nacionales de ciertos contaminantes atmosféricos de 2013, pues debe modificarse como parte del seguimiento legislativo del Paquete de Energía y Clima para 2030; la propuesta de modificación de las Directivas en materia de residuos de 2014, dado que se prevé su sustitución por una propuesta nueva y más ambiciosa a finales de 2015 con el fin de promover la economía circular, y la propuesta de Reglamento relativo a la constitución de un fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas y medidas complementarias, ya que la evaluación de impacto y el análisis pertinente han quedado obsoletos.

Por otra parte, en el marco de la iniciativa "Legislar mejor", la Comisión pretende reducir la burocracia, eliminar las cargas normativas y simplificar las propuestas (en el marco del proceso avalado por el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014), presentándose las acciones en el Anexo III, incluyendo algunas en materia de energía y clima (como derogar algunas Directivas en materia de etiquetado energético al haberse adoptado otros actos delegados, derogar la Decisión de 1977 sobre reservas de hidrocarburos al haber sido sustituida en 2009 o evaluar las Directivas sobre fomento del uso de energías renovables, sobre almacenamiento geológico de dióxido de carbono, sobre reducción de las emisiones de ciertos vehículos o sobre la calidad de los combustibles), en materia medioambiental (tales como chequear los Reglamentos sobre la etiqueta ecológica y sobre el sistema de gestión y auditoría medioambiental-EMAS, para evaluar y valorar su contribución a la competitividad y el consumo y la producción sostenibles, así como las Directivas de aves y de hábitats naturales; evaluar las Directivas sobre responsabilidad medioambiental de 2004, agua potable y ruido, en materia de aire-contaminación atmosférica, protección de los animales salvajes en los zoológicos y la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica, tal como prevén las propias normas) y en materia industrial (así, p. ej., el chequeo de toda la legislación de la Unión aplicable a la industria del refinado del petróleo, incluyendo las Directivas ambientales, así como de la legislación relativa a las sustancias químicas más importantes no cubiertas por el sistema REACH).

3. ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE

En el marco de la Estrategia Europa 2020 y del VII Programa Ambiental, la Comisión ha presentado la interesante Comunicación "Iniciativa de Empleo Verde. Aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde" (COM [2014] 446 final, Bruselas, 2.7.2014), como una de las acciones para avanzar hacia una economía eficiente en el uso de recursos, verde e hipocarbónica, ya que el uso ineficiente de los recursos, la presión insostenible sobre el medio ambiente y el cambio climático representan problemas para el crecimiento económico a largo plazo, quedando entre los asuntos pendientes de la UE un tipo de crecimiento que vaya más allá del PIB. Su objetivo es determinar las condiciones del marco estratégico para que el mercado de trabajo y las políticas de desarrollo de las capacidades desempeñen un papel activo en el apoyo a la creación de empleo en la economía verde.

Para avanzar hacia un cambio económico estructural de ecologización de la economía, impulsado fundamentalmente por la escasez de recursos, principalmente de energía, el cambio tecnológico y la innovación, los nuevos mercados y los cambios en los patrones de la demanda de consumidores y de la industria, la Comunicación propone utilizar un modelo de "crecimiento verde" que conduzca a una economía hipocarbónica, resistente al cambio climático y eficiente en el uso de los recursos (de acuerdo con los objetivos prioritarios del VII Programa Ambiental y del paquete sobre energía y clima de 2020, de la Unión), con la finalidad de cambiar el modelo lineal actual (representado en la idea de "se coge, se fabrica, se consume y se usa, y se elimina") hacia un modelo circular, "en el que, de cada tonelada de material, de cada julio de energía y de cada hectárea de tierra, se obtenga más valor añadido y mayores beneficios, ahorrando, reutilizando y reciclando los materiales, y en el que la productividad de los recursos determine la competitividad futura". En este contexto, el crecimiento verde es a la vez un reto y una oportunidad para el mercado de trabajo y las capacidades, previéndose que tal transformación traiga consigo transformaciones fundamentales en toda la economía y en muchos sectores concretos, al preverse que se creará empleo adicional, que algunos puestos de trabajo serán sustituidos y que otros deberá redefinirse, estimándose necesario crear las condiciones necesarias para apoyar el empleo verde, mediante una delimitación de los objetivos y la coordinación de las medidas e instrumentos del mercado de trabajo. Se estima que mediante el aumento de la eficiencia de los procesos productivos, las soluciones innovadoras para ahorrar recursos, el desarrollo de nuevos modelos de negocio o la oferta de productos y servicios más sostenibles, las empresas expandirán sus mercados y por tanto se aumentará el empleo, con trabajos nuevos y transformación de los actuales.

Para afrontar estos retos y avanzar hacia un modelo de empleo verde, la Comunicación plantea varias respuestas estratégicas, relativas a la superación de carencias de capacidades (cuestión muy importante, a pesar de que la economía verde creará nuevos empleos y abrirá nuevos mercados, proponiendo medidas para impulsar el desarrollo de capacidades y para pronosticar mejor las necesidades en materia de capacidades), la anticipación al cambio, garantizar las transiciones y promover la movilidad (mediante medidas para anticiparse al cambio y gestionar la reestructuración, adaptar las instituciones del mercado de trabajo para facilitar y garantizar las transiciones y promover la movilidad), apoyar la creación de empleo (mediante medidas relativas a la utilización eficaz de la financiación de la

UE, al desplazamiento de la presión fiscal desde el trabajo hacia el medio ambiente, a la mejora de la capacidad administrativa y promoción de la contratación pública verde y a promover el espíritu empresarial) y mejorar la calidad de los datos estadísticos en estas materias. Además, se considera necesario favorecer el diálogo social y reforzar la cooperación internacional en estas materias.

En este mismo ámbito, y aunque tiene una relación sectorial clara también, la Comisión adoptó la Comunicación "Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa" (COM [2014] 398 final/2-corrigendum, Bruselas, 25.9.2014), que plantea la necesidad de cambios ante las fugas de materiales valiosos de las economías europeas, y la creciente competencia por unos recursos escasos y finitos, que aumentan la presión sobre el medio ambiente. Las economías de los Estados Miembros se han desarrollado desde la Revolución Industrial sobre un patrón sustentado en la secuencia "tomar-fabricar-consumir-eliminar", un modelo lineal basado pues en la abundancia, la disponibilidad, la facilidad de la obtención de recursos y materiales y una eliminación barata de los mismos, pero en la actualidad y sobre todo en el futuro mantener tal actitud amenaza la competitividad europea.

En el marco de la Estrategia Europa 2020 y del VII Programa Ambiental, la evolución hacia una economía circular se considera esencial (aunque los elementos lineales no puedan eliminarse del todo, pues aún son necesarios recursos originales y todavía deben eliminarse residuos), ya que la misma mantiene el valor añadido de los productos el mayor tiempo posible y excluye los residuos, al funcionar reteniendo los recursos en la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida, de tal modo que puedan continuar utilizándose con provecho una y otra vez para crear más valor; calculándose que la mejora de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos en las respectivas cadenas de valor podrían reducir los insumos materiales necesarios entre un 17% y un 24% para 2030, y con un potencial de ahorro económico de 630.000 millones de euros anuales para la industria europea y de crecimiento del PIB de la UE de casi un 4%.

La transición a una economía más circular exige la introducción de cambios en todas las cadenas de valor, desde el diseño de los productos hasta los nuevos modelos de gestión y de mercado, desde los nuevos modos de conversión de los residuos en un activo hasta las nuevas formas de comportamiento de los consumidores; lo cual implica un cambio sistémico completo, e innovaciones en tecnologías, en organización, en la propia sociedad, en los métodos de fabricación y en las políticas.

Para avanzar en el objetivo de su consecución, la Comunicación propone establecer un marco de políticas y medidas que faciliten los avances hacia esta economía, sobre la base de que los propios mercados ya están impulsando tal cambio. Marco que, una vez analizadas las insuficiencias del mercado y de su gobernanza que impiden tales avances, se integra por mediadas relacionadas con el diseño y la innovación para una economía circular (como reducir la cantidad de recursos para prestar un servicio concreto, alargar la vida útil de los productos, reducir el consumo de energía y de materiales en las fases de producción y uso, y en particular de los peligrosos o difíciles de reciclar, crear mercados para materias primas secundarias con introducción en la contratación pública o diseñar productos más fáciles de mantener, reparar, actualizar y reciclar), desbloquear las inversiones en soluciones de la economía circular (como preparar una guía sobre las posibilidades que ofrecen las nuevas Directivas sobre la contratación pública ecológica o verde, proponer instrumentos financieros innovadores y recogiendo aspectos relativos a los recursos en las normas de contabilidad de las empresas, e incluir la economía circulara en la financiación de la Unión), acompañar la actuación de las empresas y de los consumidores y apoyar a las Pymes (mediante el fomento de regímenes voluntarios para ofrecer mercados para los subproductos, mejora de la información sobre los recursos de los productos y sobre la forma de repararlos y reciclarlos o tratar de implantar otros modelos de consumo, como el canje, la permuta o el arrendamiento de los mismos), modernizar la política y los objetivos sobre residuos, considerando a éstos como recursos (pues esta conversión se considera que cierra el círculo en los sistemas de economía circular, en línea con lo previsto en el VII Programa Ambiental, para lo que se propone definir objetivos de residuos a favor de una sociedad de reciclado, simplificar y mejorar la aplicación de la legislación sobre residuos y considerar determinados retos específicos, como la prevención de residuos, el problema de la basura marina, los residuos procedentes de la construcción y la demolición, los residuos alimentarios, los de plásticos y los peligrosos, el reciclado de materias primas críticas y de fósforo o el traslado ilegal de residuos) y el establecimiento de un objetivo de eficiencia en el uso de los residuos.

4. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Siguiendo con éxito el camino emprendido por la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la Comisión presentó el 28 de octubre de 2014 el Informe "Progresos en la consecución de los objetivos de Kioto y de la UE para 2020" (COM [2014] 689 final, Bruselas, 28.10.2014), en el que se refleja, otro año más, el cumplimiento de los

compromisos contraídos (frente a la mayoría de los Estados que ratificaron el Protocolo y por supuesto frente a aquellos otros que no lo hicieron, y que no muestran mucho interés en la cuestión).

En efecto, con datos de 2012, las emisiones totales de GEI (sin contar las de la aviación ni las del uso de la tierra, el cambio en el mismo y la silvicultura) de la UE registraron el nivel más bajo desde 1990, al situarse en un 19,2% por debajo de las de tal año; es más, durante el primer período de compromiso de Kioto (2008-2012), los Estados Miembros de la UE-28 superaron los objetivos en 4,2 Gt equivalentes de CO_2 (establecido el objetivo conjunto en un 8% sobre las emisiones de 1990), y se prevé que las emisiones continuarán disminuyendo en 2013, concretamente en un 1,8% (siendo resaltables las reducciones de Alemania, Luxemburgo y Polonia, y que, por el contrario, trece Estados Miembros deberán adoptar medidas adicionales para cumplir los objetivos fijados).

Además, lo que es más importante, según las proyecciones de los Estados Miembros, en 2020 se prevé que las emisiones totales serán inferiores a las de 1990 en un 21% (teniendo en cuenta que el compromiso de reducción para la UE, sus 28 Estados Miembros e Islandia es del 20% para los años 2013-2020 respecto a 1990); si bien algunos Estados Miembros (entre ellos, España) deberán hacer esfuerzos adicionales para cumplir los objetivos.

Con los datos anteriores, se confirma la exitosa disociación entre la actividad económica de la UE y sus emisiones de GEI, ya que mientras entre 1990 y 2012 el PIB-UE aumentó un 45%, las emisiones disminuyeron un 19%, y la intensidad de las mismas hasta casi la mitad.

Sobre la base del éxito de la política contra las emisiones de gases de efecto invernadero, y precisamente para profundizarla, la Comisión presentó la importante Comunicación "Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030" (COM [2014] 15 final., Bruselas, 22.1.2014), que analiza los logros de la política de la Unión en materia de energía y clima, resaltando la trascendencia del cumplimiento del triple objetivo de los 20% en 2020 (reducción de emisiones GEI, cuota energías renovables y eficiencia y ahorro energéticos), y la incidencia de la crisis económica, para seguidamente estimar que es el momento de reflexionar sobre la situación y proponer el marco para continuar esta política hasta 2030.

Los elementos clave del nuevo marco estratégico son proponer el objetivo de reducción de las emisiones GEI de un 40% en 2030, sobre las emisiones de 1990 (distribuyendo la reducción entre el sistema de co-

mercio de emisiones en un 43% en 2030 sobre 2005 y asignando un 30% en 20130 sobre 2005 a los sectores ajeno al mismo, y asignando a los EM reducciones concretas en función de factores concretos, destacando la riqueza); aumentar la cuota de las energías renovables hasta un 27% en 2030 en la UE y lograr que la cuota de energía eléctrica procedente de fuentes renovables pase del 21% actual al 45% en 2030 como asignación global, sin asignaciones individualizadas para cada EM, y aumentar asimismo el objetivo de la eficiencia y ahorro energéticos hasta el 25% en 2030, proponiendo más medidas. Por otra parte, el texto de la Comunicación propone una reforma del régimen del comercio de derechos de emisión, para solucionar el problema del excedente de derechos acumulado por la crisis económica (previendo una subasta de 900 millones de derechos de emisión hasta 2019-2020); la garantía de la competencia; asegurar una energía competitiva y asequible para los consumidores; fomentar la seguridad del abastecimiento energético; fijar una nueva gobernanza europea en la materia (con Planes Nacionales y medidas tanto de la UE como de los EM), y establecer indicadores que permitan evaluar el proceso de consecución de los objetivos fijados. Finalmente, la Comisión propone medidas en otras políticas complementarias (transportes, agricultura y uso del suelo, captura y almacenamiento de carbono e innovación y financiación) y sobre el contexto internacional.

El Consejo Europeo de 20 y 21 de Marzo de 2014 (Conclusiones, doc. EUCO 7/1/14 REV 1, Bruselas, 21.3.2014) ratifica que se han hecho progresos considerables en relación con los objetivos de la UE sobre reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética, y estos objetivos deben alcanzarse plenamente en 2020.

Teniendo en cuenta las COP de Kioto de 2014 y 2015, y los propios textos internos de la UE, el Consejo Europeo estima necesario elaborar un nuevo marco estratégico sobre energía y clima para los años 2020 a 2030, para lo que fija algunos principios, y establece que, analizados los progresos en la reunión de junio, el mismo debería adoptarse en el Consejo Europeo a celebrar en octubre. Además, se insiste en los avances hacia el mercado interior de la energía y el progreso en las interconexiones del sistema y en el carácter esencial de disminuir la dependencia energética de la Unión, para lo que invita a la Comisión a presentar un plan en materia en la reunión de junio (que debería reflejar el hecho de que la UE ha de acelerar el proceso de diversificación de su abastecimiento energético, aumentar su capacidad de negociación y su eficiencia energética, seguir desarrollando fuentes de energía renovables y otras fuentes de energía autóctonas y coordinar el desarrollo de la infraestructura a fin de apoyar de

modo sostenible esta diversificación, entre otras cosas mediante el desarrollo de las interconexiones, y previendo algunas medidas).

De acuerdo con lo anterior, la Comisión presentó la Comunicación sobre la "Estrategia Europea de la Seguridad Energética" (COM [2014] 330 final, Bruselas, 28.5.204), que se inicia describiendo la preocupante situación de la UE y de sus EM en materia de dependencia energética, pues la UE importa actualmente el 53% de la energía que consume, afectando la dependencia de las importaciones principalmente al crudo (casi el 90%) y al gas natural (66%), y en menor medida a los combustibles sólidos (42%) y al combustible nuclear (40%), aunque la situación concreta de los EM varía, y precisa que la factura energética externa de la UE asciende a más de 1.000 millones de euros diarios (en torno a 400.000 millones de euros en 2013), importando más de 300.000 millones de euros de crudo y productos petrolíferos, un tercio de ellos de Rusia; si bien, la UE es el único gran actor económico que produce el 50% de su electricidad sin emisiones de gases de efecto invernadero (un 23% de energía renovable y un 27% de energía nuclear).

La Estrategia establece las áreas en las que han de adoptarse decisiones o medidas concretas a corto, medio y más largo plazo para responder a las cuestiones de seguridad energética. Se basa en ocho pilares fundamentales que, en conjunto, promueven una cooperación más estrecha en beneficio de todos los Estados Miembros, respetando las preferencias energéticas nacionales, y se apoyan en el principio de solidaridad, y que son: medidas inmediatas para aumentar la capacidad de la UE de hacer frente a problemas graves durante el invierno de 2014/2015; las evaluaciones de riesgos y los planes de contingencias, y protección de las infraestructuras estratégicas; moderar la demanda de energía; desarrollar un mercado interior efectivo y plenamente integrado; aumentar la producción de energía en la Unión Europea; reforzar el desarrollo de las tecnologías energéticas; diversificar las fuentes externas de abastecimiento y las infraestructuras correspondientes; mejorar la coordinación de las políticas energéticas nacionales y actuar con una sola voz en la política energética exterior.

En el marco de la anterior Estrategia, se adoptó la Comunicación de la Comisión sobre "La capacidad de reacción a corto plazo del sistema de gas europeo. Preparación ante posibles perturbaciones en el suministro de gas procedente del Este durante el otoño y el invierno de 2014-2015" (COM [2014] 654 final, Bruselas, 16.10.2014, con Anexos de recomendaciones específicas para algunos Estados), que, ante la situación en Ucrania y el

posible riesgo de que se produzcan trastornos en el suministro de gas a la Unión, se exponen las medidas a tomar de inmediato para aumentar la capacidad de reacción de la UE en caso de que al llegar el invierno surjan problemas graves en el suministro de gas, incluyendo una 'prueba de resistencia' para evaluar la capacidad de reacción del sistema de gas europeo frente a trastornos graves.

Seguidamente, el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 (conclusiones, doc. EUCO 79/14, Bruselas, 27.6.2014) realizó el balance requerido en la reunión de marzo, con la finalidad de adoptar en nuevo marco estratégico sobre energía y clima, para lo que invita a la Comisión a presentar las iniciativas correspondientes, se congratula de la presentación de la estrategia europea de seguridad energética y reafirma que en la reunión de octubre se adoptará una decisión final sobre dicho marco estratégico.

En este mismo proceso, la Comisión aprobó la Comunicación sobre "La eficiencia energética y su contribución a la seguridad de la energía y al marco 2030 para las políticas en materia de clima y energía" (COM [2014] 527 final con 3 Anexos, Bruselas, 23.7.2014), en la que se explica y cuantifica la contribución que la eficiencia energética podría aportar a la reducción de las emisiones de GEI y a la mejora de la seguridad energética de la Unión, y, en consonancia con la Directiva sobre eficiencia energética, también da cuenta de las perspectivas para el logro del objetivo del 20% de eficiencia energética en 2020; estimando que las políticas de eficiencia energética están obteniendo resultados tangibles, si bien son necesarios esfuerzos adicionales para alcanzar el objetivo del 20% de ahorro de energía en la UE previsto para 2020.

La Comisión, teniendo en cuenta la evaluación del potencial de eficiencia energética para 2030, prevé que los esfuerzos deben concentrarse en tranquilizar a los consumidores sobre la calidad de sus edificios, incrementando la verificación a nivel local y regional de las normativas de construcción nacionales e informando con exactitud a los consumidores sobre la eficiencia energética de los edificios en venta o alquiler; lograr la plena colaboración de los servicios públicos con sus clientes para la obtención de ahorros de energía, y reforzar la vigilancia del mercado de la eficiencia energética de productos que tienen que obtenerse en todos los Estados Miembros y que garanticen unas condiciones equitativas para la industria, y ofrecer a los consumidores la información que necesitan para tomar decisiones con conocimiento de causa. Además, se analizan las posibilidades de financiación de estas acciones e inversiones, incluyendo los Fondos europeos, y algunas previsiones para el fu-

turo. Los Anexos reflejan el cumplimiento por los EM de las principales Directivas en la materia.

En efecto, el Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014 (Conclusiones, doc. EUCO 169/14, Bruselas, 24.10.2014) acordó el marco de actuación de la UE en materia de clima y energía hasta 2030, que fija como objetivo vinculante de la Unión reducir las emisiones de GEI en un 40% para 2030 con respecto a 1990 (distribuido en un 43% de reducción para los sectores sujetos al comercio de emisiones y un 30% para los no sujetos en 2030 sobre 2005; participando todos los EM), y se prevé una reforma del régimen de comercio de derechos de emisión, el mantenimiento de objetivos nacionales de reducción para los sectores no sujetos y medidas en el sector de los transportes; en segundo lugar, se fija como objetivo vinculante a conseguir en 2030 alcanzar el 27% del consumo total de energía en la UE proceda de fuentes renovables, y en relación con la eficiencia y el ahorro energéticos, se establece, como objetivo indicativo, alcanzar un 27% en 2030, a revisar en 2020. Además, el Consejo Europeo incide en los avances del mercado interior de la energía, en particular en las interconexiones energéticas.

Por otra parte, se adoptó la interesante Comunicación de la Comisión "La energía azul. Medidas necesarias para aprovechar el potencial de la energía oceánica de los mares y océanos europeos hasta 2020 y en adelante" (COM [2014] 8 final, Bruselas, 20.1.2014), que destaca el potencial de los mares y océanos europeos para convertirse en importantes fuentes de energía limpia, pues la energía renovable marina, que incluye la eólica marina la oceánica, ofrece a la UE la oportunidad de generar crecimiento económico y empleo, mejorar la seguridad de su suministro energético e impulsar la competitividad mediante la innovación tecnológica, y contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, así como los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo. El texto analiza el potencial existente de estas energías, los mecanismos de apoyo a las mismas existentes en la Unión y los importantes retos pendientes (tecnológicos, de infraestructuras, sobre los procedimientos de autorización, las repercusiones ambientales y los correspondientes costes), y a continuación esbozar un plan de acción en la materia hasta 2020, dividido en dos fases temporales: la primera para los años 2014-2016, y que incluye la creación del Foro de la Energía Oceánica (con diferentes líneas de trabajo) y la elaboración de una hoja de ruta estratégica de la energía oceánica), y la segunda fase para 2017-2020, y que ya prevé una iniciativa industrial europea en la materia de acuerdo con los resultados del Foro y unas directrices sectoriales específicas para

la aplicación de la legislación aplicable. Las medidas concretas se establecen en el Anexo. Finalmente, se prevé la necesidad de realizar un balance de las medidas en 2017 y 2020.

Por otra parte, la Unión ha adoptado algunos textos más concretos y de gestión ordinaria en materia de energía y clima. Así, la Comisión adoptó el "Informe sobre la aplicación de la Directiva 2009/31/CE, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono" (COM [2014] 99 final, Bruselas, 25.2.2014), en el marco de esta misma y de la Comunicación consultiva "El futuro de la captura y almacenamiento de carbono en Europa" (COM [2013] 180 final), que muestra que todos los Estados miembros han comunicado a la Comisión las medidas de transposición, optando la mayoría de los EM por una combinación de nueva legislación específica sobre el almacenamiento geológico de CO_2 y una serie de modificaciones de la legislación vigente y asignado responsabilidades a más de una autoridad competente; además, la evaluación de los posibles emplazamientos de almacenamiento está en curso y varios EM están expidiendo permisos de exploración; por otra parte, los EM que permiten el almacenamiento de CO_2 en su territorio han comunicado la aplicación de las disposiciones en materia de seguimiento, comunicación de información e inspecciones, fugas e irregularidades significativas, obligaciones relativas al cierre y post-cierre, así como los dos mecanismos financieros establecidos por la Directiva reguladora, y entre los EM que limitan o prohíben el almacenamiento en su territorio, algunos solo han transpuesto las disposiciones de la Directiva relativas a la captura y el transporte, mientras que otros han transpuesto todas las disposiciones, incluido el régimen del almacenamiento.

Asimismo, la Comisión aprobó el "Informe sobre la ejecución del Programa Energético Europeo para la Recuperación" (COM [2014] 669 final, Bruselas, 28.10.2014), instituido en 2009, en materia de implantación de infraestructuras energéticas e innovación, al desempeñar ambas un papel clave que desempeñar en la mejora de la seguridad del suministro, el logro de los objetivos actuales y futuros en materia de energía y cambio climático, y la realización del mercado interior, y con una ejecución financiera de casi 1.500 millones de euros, resaltado el Fondo Europeo de Eficiencia Energética, creado en 2011 con un presupuesto de casi 150 millones de euros.

En relación con las normas aprobadas en materia de energía y clima, debe mencionarse el Reglamento Delegado (UE) nº 666/2014, de la Comisión, de 12 de Marzo de 2014, que establece los requisitos sustantivos para el sistema de inventario de la Unión y toma en consideración las modifi-

caciones de los potenciales de calentamiento global y las directrices sobre inventarios acordadas internacionalmente (DOUE L 179, 19.6.2014), y el Reglamento (UE) nº 517/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los gases fluorados de efecto invernadero (DOUE L 150, 20.5.2014), que establece las normas sobre contención, uso, recuperación y destrucción de gases fluorados de efecto invernadero, así como sobre las medidas de acompañamiento conexas, las condiciones a la comercialización de productos y aparatos específicos que contengan estos gases o cuyo funcionamiento dependa de ellos y a usos específicos de gases fluorados de efecto invernadero, y asimismo fija límites cuantitativos para la comercialización de hidrofluorocarburos.

5. RÉGIMEN DE LA OBTENCIÓN DE HIDROCARBUROS NO CONVENCIONALES MEDIANTE FRACTURA HIDRÁULICA

Indudablemente, el año 2014 ha sido el año del debate de gas y petróleo no convencionales y sobre la técnica de la fractura hidráulica (debate desarrollado no siempre por los cauces ni con las formas adecuadas, y en demasiadas ocasiones con tintes catastrofistas; es más, se están reproduciendo los mismos gestos contrarios a la libertad de expresión que con quienes critican científicamente los informes sobre cambio climático o quienes apoyan la energía nuclear), teniendo en cuenta la preocupante situación energética de la Unión Europea, como hemos visto, y, como contraposición, su éxito en los Estados Unidos, y su futura incidencia mundial.

A diferencia de los hidrocarburos convencionales (petróleo y gas), que se generan en una roca madre, sedimentaria, rica en materia orgánica, y se han desplazado a unas rocas reservorio o almacén, porosas y permeables, hasta llegar a las rocas sello, que son impermeables, los hidrocarburos no convencionales (destacando el gas, aunque también hay petróleo) no cumplen esas características geológicas, destacando entre ellos el *shale gas*, que es gas almacenado en la propia roca madre de pizarra, lutitas o de esquisto en la que se genera, independientemente de su composición litológica, en sus fracturas y diaclasas en forma libre, siendo pues la misma roca el reservorio o almacén.

El auge en la exploración y extracción de estas reservas de gas de esquisto se debe a las innovaciones técnicas que han supuesto la perforación horizontal y la fracturación hidráulica. Los avances en la perforación horizontal de los pozos se han debido a las mejoras e innovaciones, introducidas desde los años 80 del siglo XX, en los motores de fondo, junto a los fluidos de perforación y a las herramientas de corte, y de la telemetría

del pozo, a lo que debe añadirse el aumento de la longitud de la sección horizontal del pozo, que reduce apreciablemente el impacto ambiental. Por su parte, la fractura hidráulica es una técnica desarrollada en Estados Unidos desde los años 40 del siglo XX, perfeccionada desde los años 70, y que consiste en generar uno o varios canales de elevada permeabilidad mediante la inyección de agua a alta presión, con sustancias químicas, de tal modo que realice una fractura controlada en la roca, precisamente en la sección de la roca que contiene el gas. Para evitar el cierre natural de la fractura, una vez que se relaja la presión hidráulica que la mantiene abierta, se bombea con el agua un agente de sostenimiento, generalmente arena con productos químicos, que mantienen la fractura abierta permanentemente, y se permite obtener y bombear el gas; siendo la composición más típica del fluido de fracturación agua (sobre un 94%, y que no tiene que ser potable), arena de sostenimiento (sobre un 5%) y productos químicos (sobre un 1%, tales como ácido clorhídrico, bactericidas, salmuera, reductores de fricción, gelificantes, inhibidores de corrosión, antioxidantes o controladores del ion hierro).

El hecho de que estas acciones se estén desarrollando de forma importante desde hace pocas décadas y casi exclusivamente en los Estados Unidos, junto a que no hubiera prácticamente datos sobre las posibles reservas, ha traído consigo que la Unión Europea, que lleva desarrollando una trascendental política energética (estrechamente vinculada al clima), se haya preocupado del gas natural, pero casi nada del gas no convencional, y esto desde hace pocos años. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las competencias en la materia las ostentan los Estados Miembros (arts. 194-2º y 192-2º, c, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Aunque no existe en la Unión ninguna disposición que de forma específica y completa regule las actividades relacionadas con el gas de esquisto, no se puede mantener que las mismas no tengan regulación europea, ya que naturalmente se han de aplicar, desde su planificación hasta su cese, un buen número de normas, de carácter general y horizontal, principalmente en materia medioambiental. Por otra parte, se han elaborado diversos estudios en la materia, encargados por Instituciones europeas, y se han adoptado algunos textos no vinculantes, pero muy importantes, que no excluyen que en el futuro se regule esta actividad específicamente.

Sin perjuicio de otros documentos sobre el gas, se puede mantener que el gas no convencional se menciona por primera vez en la Resolución

del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre una nueva estrategia energética para Europa 2011-2020 (P7_TA [2010] 0441), relativa al documento de evaluación de la Comisión "Hacia una nueva estrategia energética para Europa 2011-2020", publicado el 7 de mayo de 2010.

A continuación, en 2011 la cuestión aparece al elaborar la Comisión primero una "Guía sobre la aplicación de la Directiva 85/337/CEE a los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales", de 12 de diciembre de 2011 (Ref. ARES [2011] 1339393), y después una "Nota sobre el marco legal europeo en materia de medio ambiente en relación con los proyectos de *shale gas*", de 22 de diciembre (Ref. ARES [2011] 1404216). Además, el Parlamento Europeo encargó un estudio sobre la incidencia de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la salud humana, que se presentó en junio y se finalizó en noviembre, y la Comisión presentó la Comunicación titulada "Hoja de Ruta de la Energía para 2050" (COM [2011] 885 final, Bruselas, 15.12.2011), en la que destaca la importancia de este gas.

El 27 de Enero de 2012, la Comisión publicó un estudio sobre la concesión de licencias y los procedimientos de autorización para proyectos de gas de esquisto, y otro que proporciona una visión general del desarrollo de gas de esquisto en Estados Unidos, haciendo hincapié en los aspectos ambientales y sociales, y evalúa las implicaciones en la Unión Europea. Poco después, el 7 de Septiembre de 2012, la Comisión publicó otros tres estudios sobre los efectos potenciales de estos combustibles fósiles no convencionales en los mercados de la energía, el impacto climático potencial de producción de gas de esquisto y los riesgos potenciales que el desarrollo de este gas y la técnica de fracturación hidráulica puede presentar para la salud humana y el medio ambiente.

Seguidamente, el Parlamento Europeo adoptó dos Resoluciones de 21 de noviembre de 2012, sobre las repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto (P7_TA [2012] 0443) y sobre los aspectos industriales, energéticos y otros del gas y del petróleo de esquisto (P7_TA [2012] 0444).

Posteriormente, el Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013 (Conclusiones, doc. EUCO 75/1/13-REV 1, Bruselas, 23.5.2013) mantiene que continua siendo crucial intensificar la diversificación del abastecimiento de energía en Europa y desarrollar recursos energéticos autóctonos para garantizar la seguridad del abastecimiento, reducir la dependencia energética externa de la UE y estimular el crecimiento económico, asumiendo que la Comisión va a evaluar un recurso más sistemático

a fuentes de energía autóctonas, respetando la elección de cada Estado Miembro en materia energética.

Por otra parte, la Comisión organizó entre diciembre de 2012 y marzo de 2013 una encuesta sobre los combustibles fósiles no convencionales, cuyos resultados (con un ligero porcentaje contrario a los mismos) se publicaron en octubre, y el Comité de las Regiones adoptó, el 9 de octubre de 2013, un Dictamen de iniciativa sobre "Perspectiva de los entes locales y regionales respecto del gas y el petróleo de esquisto/estáticos (hidrocarburos no convencionales)" (DOUE C 356, 5.12.2013), de contenido crítico.

Además, desde un punto de vista general, la Comisión ha aprobado la Comunicación "Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030" (COM [2014] 15 final, Bruselas, 22.1.2014), ya mencionada, que insiste en la necesidad de mejorar la seguridad energética europea, para lo que propone seguir explotando fuentes de energía autóctonas sostenibles (fuentes de energía renovables, reservas nacionales de combustibles fósiles convencionales y no convencionales, principalmente gas natural, y energía nuclear), según la elección de los Estados Miembros, y estimando que, cuando se exploten fuentes autóctonas, se deberá respetar el marco de la legislación europea; anunciando que la Comisión ha adoptado un marco para la explotación segura y estable desde el punto de vista medioambiental del gas de esquisto.

En respuesta al debate producido y a los textos y solicitudes anteriores, la Comisión ha aceptado desarrollar un marco para la extracción segura y protegida de hidrocarburos no convencionales en la Unión, para lo que ha presentado, el 22 de Enero de 2014, la Comunicación sobre "La exploración y producción hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen en la UE" (COM [2014] 23 final, Bruselas, 22.1.2014, acompañada de la correspondiente evaluación de impacto SWD [2014] 22 final; la cual fue reelaborada para corrección de errores en COM [2014] 23 final/2, Bruselas, 17.3.2014), y ha aprobado la Recomendación 2014/70/UE, de 22 de Enero de 2014, relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen (DOUE L 39, 8.2.2014), con la que pretende apoyar a los Estados Miembros a la hora de garantizar la protección del medio ambiente, el uso eficiente de los recursos y la información del público, y para que, al mismo tiempo, aquellos que así lo deseen puedan materializar los beneficios potenciales en términos de seguridad energética y competitividad. Además, la Comisión estima que la legislación actual es plenamente aplicable y, por ahora,

suficiente para regular de forma apropiada las operaciones de exploración y producción de gas de esquisto.

En concreto, la Recomendación 2014/70/UE invita a los Estados Miembros a velar porque se realice una evaluación ambiental estratégica antes de autorizar actividades de exploración y/o producción de hidrocarburos en las que se prevea que se aplique la fracturación hidráulica de alto volumen (puntos 3-1º y 4º); se establezcan normas claras sobre posibles restricciones de las actividades, distancias mínimas entre las operaciones y zonas residenciales y zonas de protección de aguas, así como limitaciones en relación con la profundidad mínima entre la superficie a fracturar y las aguas subterráneas (punto 3-2º); se realice una evaluación de impacto ambiental de tales actividades, con participación de la población (puntos 3-3º y 4º); se garantice la plena coordinación de las condiciones y los procedimientos para la obtención de las correspondientes autorizaciones (punto 4); se garantice la idoneidad de la formación geológica de los emplazamientos para tales operaciones, y se realicen una caracterización y una evaluación de riesgos específicos (punto 5); se realice un informe sobre la situación de referencia (en relación con el estado medioambiental), que sirva de comparación en el seguimiento posterior o en caso de incidente (punto 6); la instalación esté construida de manera que impida las posibles fugas a la superficie y los derrames (punto 7); los operadores apliquen un planteamiento integrado al desarrollo de una zona de producción para prevenir y reducir los impactos y riesgos sanitarios y ambientales, y que, antes de comenzar la producción, se hayan establecido las condiciones adecuadas para el mantenimiento de la instalación (punto 8); los operadores utilicen las mejores técnicas disponibles, así como las buenas prácticas de la industria para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos (punto 9); se minimice el uso de sustancias químicas en la fracturación, y que no sean peligrosas, y se informe a la población sobre la composición del fluido utilizado (puntos 10 y 15); los operadores realicen un seguimiento periódico de la instalación, de la superficie circundante y del subsuelo que puedan verse afectados (punto 11); se aplique la legislación en materia de responsabilidad medioambiental y el operador preste la correspondiente garantía financiera o equivalente que cubra las posibles responsabilidades potenciales por daños ambientales (punto 12); se realice un estudio tras la clausura de cada instalación para comparar el estado ambiental del emplazamiento de la instalación, la superficie circundante y el subsuelo con el del inicio de las operaciones, descrito en el estudio de referencia (punto 14); las autoridades competentes dispongan de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para ejercer sus

funciones (punto 13), y aquellos que hayan decidido explorar o explotar estos hidrocarburos apliquen los principios señalados en la Recomendación antes del 28 de Julio de 2014, e informen a la Comisión cada año, y la primera vez en diciembre de 2014, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma; procediendo la Comisión, 18 meses después, a la revisión de la misma, y, teniendo en cuenta lo anterior y los avances en las mejores técnicas disponibles, decidirá si resulta necesario presentar entonces propuestas legislativas con disposiciones jurídicamente vinculantes en la materia (punto 16).

No cabe duda que esta Recomendación es un texto avanzado, al incluir todo lo necesario para que las operaciones de extracción de hidrocarburos no convencionales se realicen con total seguridad y sin riesgos para el medio ambiente ni para la salud humana; pero como hemos señalado no tiene carácter jurídicamente vinculante.

Sin embargo, lo anterior no nos debe hacer creer que la Unión Europea no tiene legislación aplicable a tales operaciones, pues efectivamente la tiene, si bien son muchas normas generales o ambientales (de hecho, un gran parte del contenido de la Recomendación está inspirado en esas normas), y no una norma exclusivamente dirigida a regular dichas operaciones (aunque esta opción legislativa es perfectamente posible, como prevé la propia Comisión al comprometerse, si se estimara necesario, a elaborarla más adelante).

No existiendo aún una norma general y global sobre la actividad extractiva en la Unión, la más específica en materia de hidrocarburos es la Directiva de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos. Asimismo, deben mencionarse la Directiva de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, modificada en 2009, y, con un carácter más general, la Directiva de 19 de noviembre de 2008, relativa a los residuos. Por último, deben tenerse en cuenta también las Directivas en materia de equipos de trabajo y sobre seguridad y salud de los trabajadores en las industrias extractivas, de 1992.

En relación con la protección del agua, esencial para las operaciones de fracturación y que generan reflujos con los restos de sustancias químicas que asimismo se utilizan en tales operaciones, debe citarse la Directiva de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, modificada por última vez en 2013, y la Directiva de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

El tercer grupo normativo aplicable es la legislación sobre sustancias químicas, de especial importancia, y con cierta polémica, para la técnica de la fracturación hidráulica. El texto clave es el Reglamento de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH) y por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, modificado por última vez en 2013, que crea un sistema integrado de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y preparados químicos, obligando a las empresas que las fabrican e importan a evaluar los riesgos derivados de su uso y a adoptar las medidas necesarias para gestionar cualquier riesgo. Además, debe tenerse en cuenta alguna norma más específica, como la relativa a los biocidas de 1998.

En cuarto lugar, debe tenerse en cuenta también la Directiva de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que será derogada y sustituida a partir de 1 de junio de 2015 por la Directiva de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que se aplica a los establecimientos que usen determinadas sustancias, entre ellas algunas utilizadas en la fracturación.

En relación con las actividades relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro debe resaltarse la modernidad y el carácter completo de la Directiva de 12 de junio de 2013, que se aplica a las operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro, y establece el régimen para prevenir accidentes graves.

Finalmente, deben destacarse las normas ambientales que específicamente se aplican a estas operaciones de exploración y extracción de gas de esquisto mediante fractura hidráulica. En primer término, la Directiva de 27 de junio de 2001, de evaluación ambiental estratégica, que somete a evaluación ambiental, entre otros, a los planes que se elaboren en materia de energía, y, por tanto, también aquellos que se refieran al gas no convencional. Por otra parte, la Directiva de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente somete a evaluación de impacto ambiental, de forma obligatoria, entre otras, las refinerías de petróleo bruto (con exclusión de las empresas que fabrican únicamente lubricante a partir de petróleo bruto) e instalaciones de gasificación y de licuefacción de al menos 500 Tm de carbón o de pizarra bituminosa al día y la extracción de petróleo y gas natural con fines comerciales cuando la cantidad extraída

sea superior a 500 toneladas por día en el caso del petróleo y a 500.000 m^3 por día en el caso del gas (art. 4-1º y Anexo I-1º y 14º), y además, también entre otras, las perforaciones profundas y las instalaciones industriales en el exterior para la extracción de carbón, petróleo, gas natural y, minerales, y también pizarras bituminosas, se someterán a evaluación de impacto ambiental cuando lo determinen los Estados Miembros mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios establecidos por los mismos y el almacenamiento de gas natural sobre el terreno (art. 4-2º y Anexo II-2º-d y e, y 3º c). El problema, y la correspondiente crítica, radica en que únicamente se exige la evaluación de impacto ambiental para yacimientos que extraigan cantidades superiores a 500.000 m^3/día en el caso del gas, con lo que, siendo menores las cantidades obtenidas en los yacimientos no convencionales, no han de someterse a evaluación de impacto ambiental. Tal problema hubiera podido resolverse de forma adecuada, al reformarse la Directiva EIA mediante la Directiva de 16 de abril de 2014, que comentaremos más adelante, pero ésta no menciona la cuestión y los Anexos no se han modificado, con lo que quedan las cosas como estaban.

Asimismo, finalmente, son aplicables a las operaciones de exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos no convencionales, en su caso, las normas en materia de protección de la naturaleza, principalmente las Directivas de hábitats naturales de 1992 y de conservación de las aves silvestres de 2009.

En este proceso, el Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2014, ya citado, en la parte de sus Conclusiones en materia de energía y clima, y en concreto en relación con la política para reducir las altas cutas de dependencia energética de la UE, estima necesario "seguir desarrollando fuentes de energía renovables y otras fuentes de energía autóctonas" (debiendo entenderse que esta frase incluye los posibles yacimientos de hidrocarburos no convencionales).

Por otra parte, la importante Estrategia Europea de la Seguridad Energética, ya mencionada, entre las medidas propuestas para aumentar la producción de energía en la Unión, incluye obviamente la producción de petróleo y gas de fuentes no convencionales, especialmente el gas de esquisto, ya que "podría compensar parcialmente la progresiva reducción de la producción de gas convencional, siempre que se aborden adecuadamente las cuestiones de la aceptación de la opinión pública y las repercusiones medioambientales", y precisa que en este momento se están realizando las primeras actividades de exploración en algunos Estados Miembros, y que es necesario contar con una perspectiva más precisa sobre las reservas no con-

vencionales de la UE (recursos económicamente recuperables) que permita llevar a cabo la posible producción a escala comercial, por lo que se recomienda a los EM evaluar el potencial de los hidrocarburos no convencionales, teniendo plenamente en cuenta la Recomendación 2014/70/UE, citada, para asegurar la aplicación de las normas medioambientales más estrictas.

El Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014, ya citado, acogió positivamente la Estrategia anterior y celebró un primer debate, asumiendo que la misma está estrechamente vinculada con el marco estratégico en materia de clima y energía para 2030, e insta a incrementar los esfuerzos encaminados a reducir la elevada dependencia energética de Europa, incluyendo un mayor desarrollo de la producción nacional.

6. CAPITAL NATURAL, RECURSO NATURALES Y RESIDUOS

En esta materia, que constituye el primer objetivo prioritario del VII Programa Ambiental, debe mencionarse en primer lugar la Decisión 2014/283/UE, del Consejo, de 14 de abril de 2014, relativa a la celebración en nombre de la Unión Europea del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, cuyo texto oficial se publica a continuación (DOUE L 150, 20.5.2014), adoptado el 29 de octubre de 2010 y firmado por la UE de acuerdo con la Decisión del Consejo de 6 de mayo de 2011, así como por la mayoría de los Estados Miembros; entrando en vigor el 12 de octubre de 2014 (DOUE L 283, 27.9.2014). En este Protocolo se desarrollan las normas generales del Convenio citado relativas al acceso a los recursos genéticos y a la participación en los beneficios monetarios y no monetarios derivados de la utilización de recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados a los mismos ("acceso y participación en los beneficios").

Además, se aprobó el Reglamento (UE) nº 511/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativo a las medidas de cumplimiento de los usuarios del Protocolo de Nagoya sobre al acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización en la Unión (DOUE L 150, 20.5.2014), que establece las normas que rigen la conformidad del acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados a tales recursos y la participación justa y equitativa en los beneficios asociados, con arreglo a las disposiciones del Protocolo citado.

El Reglamento Nagoya se aplica a los recursos genéticos sobre los que los EM ejercen derechos soberanos y a los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos a los que se acceda después de la entrada en vigor del Protocolo en la Unión, y asimismo a los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos genéticos y de conocimientos tradicionales asociados a esos recursos. Por el contrario, no se aplica a los recursos genéticos para los que existan instrumentos internacionales especializados y nada de lo dispuesto en el mismo obligará a un EM a facilitar información cuya difusión este considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad. Además, el mismo se entenderá sin perjuicio de las normas de los EM sobre acceso a los recursos genéticos sobre los que ejercen derechos soberanos dentro del Convenio, ni de las disposiciones de los EM de acuerdo con el Convenio relativas a los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos.

Los usuarios (que son toda persona física o jurídica que utilice recursos genéticos o conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos) actuarán con la debida diligencia para asegurarse de que el acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados a tales recursos que ellos utilizan sea conforme con los requisitos legislativos o reglamentarios aplicables en materia de acceso y participación en los beneficios, y de que se establezca una participación justa y equitativa en los beneficios en unas condiciones mutuamente acordadas, con arreglo a los requisitos legislativos o reglamentarios aplicables. Estos recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a tales recursos únicamente serán transferidos y utilizados en condiciones mutuamente acordadas, cuando estas sean exigidas con arreglo a los requisitos legislativos o reglamentarios aplicables, que se precisan.

Se considerará que han ejercido la debida diligencia, los usuarios que adquieran recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en un país que es Parte en el Protocolo de Nagoya que haya decidido que estos recursos bajo su gestión y control y de dominio público, que no están contenidos en el anexo I del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, también van a estar sometidos a los términos y condiciones del Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material (ATM) a efectos de lo establecido en el TIRFAA citado.

No obstante, cuando la información en su posesión no sea suficiente o persistan incertidumbres en cuanto a la legalidad del acceso y la utilización, los usuarios obtendrán un permiso de acceso o su equivalente y establecerán condiciones mutuamente acordadas, o suspenderán la utilización.

Los usuarios conservarán la información relacionada con el acceso y la participación en los beneficios durante los veinte años siguientes al vencimiento del plazo de utilización.

No obstante, se prevé que los usuarios que adquieran un recurso genético que se haya determinado como agente patógeno causante, o que probablemente sea el agente patógeno causante, de una emergencia actual o inminente de salud pública de importancia internacional, o de amenazas transfronterizas graves para la salud, a efectos de la preparación ante emergencias de salud pública en países que todavía no se encuentren afectados y de respuesta en los países afectados, cumplirán las obligaciones establecidas en el Reglamento, y si no se cumpliesen, se suspenderá su utilización.

El Reglamento crea el Registro de Colecciones de la Unión, que gestionará la Comisión, que estará en internet y será fácilmente accesible para los usuarios; entendiendo por "colección" al conjunto de muestras recogidas de recursos genéticos y la información asociada, acumuladas y almacenadas, independientemente de que estén en manos de entidades públicas o privadas, que cumplan los requisitos establecidos. Por otra parte, se obliga a los EM a designar una o varias autoridades responsables de la aplicación del Reglamento, cuya lista hará pública la Comisión, así como un punto de contacto de enlace con la Secretaría del Convenio.

A continuación, se establece un régimen de supervisión y de control, con su correspondiente registro, del cumplimiento de las prescripciones del Reglamento por los usuarios que llevan a cabo las autoridades competentes de los EM; previendo la posibilidad del reconocimiento de mejores prácticas en la materia. Además, se obliga a los Estados Miembros a establecer las correspondientes sanciones por incumplimientos de lo prescrito en el Reglamento.

Finalmente, se prevé un sistema de cooperación entre las autoridades competentes y la Comisión; se establecen medidas complementarias (en materia de información y formación, códigos de conducta, orientaciones técnicas, etc.), y se prevé la creación de un Foro Consultivo y, como es habitual, la elaboración de informes de aplicación y la futura revisión del texto.

En relación con el capital natural, la Comisión adoptó la Comunicación sobre la "Estrategia de la UE contra el tráfico de especies silvestres" (COM [2014] 64 final, Bruselas, 7.2.2014), dado que en la actualidad, el mundo asiste a una intensificación del comercio transfronterizo ilícito de especies de fauna y flora silvestres (tráfico de especies silvestres); convirtiéndose en

una de las actividades delictivas más lucrativas a nivel mundial, teniendo en cuenta además que las cometen los mismos tipos de grupos delictivos organizados que son responsables a nivel internacional de actividades tales como el tráfico de seres humanos, estupefacientes y armas de fuego, y que la caza furtiva y el tráfico de especies silvestres son una fuente de financiación de algunas milicias. Al ser la UE el principal mercado de destino de productos ilícitos de especies silvestres, a través del mercado negro, la Comunicación plantea una serie de acciones sobre tal problema; unas de ámbito internacional (regular el comercio, mediante el Convenio CITES, y exigir su aplicación, apoyar la actuación y la cooperación internacionales) y otras a nivel de la Unión (en relación con la regulación del mismo y su aplicación efectiva, la formación en la materia, la lucha contra la delincuencia organizada y acciones para involucrar a la sociedad civil).

Entre las normas aprobadas en esta materia, deben destacarse la Decisión de Ejecución de la Comisión 2014/203/UE, de 19 de marzo de 2014, relativa a la aprobación del programa de trabajo plurianual LIFE para 2014-2017 (DOUE L 116, 17.4.2014), que, de acuerdo con el Reglamento sobre el programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) de 2013, establece la asignación indicativa de fondos para las áreas prioritarias y los tipos de financiación para los señalados, y el Reglamento (UE) nº 1143/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras (DOUE L 317, 4.11.2014), que establece las normas para evitar, reducir al máximo y mitigar los efectos adversos sobre la biodiversidad de la introducción y propagación en la Unión, tanto de forma intencionada como no intencionada, de especies exóticas invasoras; entendiendo por tales cualquier ejemplar vivo de una especie, subespecie o taxón inferior de animales, plantas, hongos o microorganismos introducidos fuera de su área de distribución natural; incluye cualquier parte, gameto, semilla, huevo o propágulo de dicha especie, así como cualquier híbrido, variedad o raza que pueda sobrevivir y reproducirse posteriormente, y cuya introducción o propagación haya demostrado ser una amenaza o tener efectos adversos sobre la biodiversidad y los servicios asociados de los ecosistemas.

En materia de residuos, debemos destacar la Decisión 2014/241/UE, del Consejo, de 14 de abril de 2014, relativa a la ratificación del Convenio Internacional de Hong Kong para el Reciclaje Seguro y Ambientalmente Racional de los Buques de 15 de mayo de 2009, o a la adhesión a él, por los Estados Miembros en interés de la Unión Europea (DOUE L 128, 30.4.2014), que comprende el diseño, la construcción, el funcionamiento y la preparación de los buques con el fin de facilitar el reciclaje seguro y ambiental-

mente racional sin poner en peligro la seguridad del buque y la eficiencia operativa, así como el funcionamiento de las instalaciones de reciclaje de buques de manera segura y ambientalmente racional, y el establecimiento de un mecanismo adecuado para el reciclaje de buques.

Finalmente, en el marco de la Estrategia Europa 2020, la Comisión aprobó la Comunicación sobre el "Plan de acción para el futuro de la producción ecológica de la Unión Europea" (COM [2014] 179 final, Bruselas, 24.3.2014), que la define como un sistema global de gestión de la agricultura y de la producción de alimentos que se caracteriza por la combinación de diversos aspectos: utiliza las mejores prácticas medioambientales, garantiza un alto nivel de biodiversidad, preserva los recursos naturales, aplica altos niveles de bienestar animal y emplea métodos de producción que guardan sintonía con la preferencia de algunos consumidores por los productos que utilizan sustancias y procesos naturales; englobando no solo a los productores de los sectores de la agricultura y la acuicultura, sino también a sus suministradores, a los fabricantes de productos alimenticios y a los distribuidores.

El mercado ecológico de la UE se ha desarrollado de forma significativa en los últimos años, suponiendo en 2011 la cantidad de 19.700 millones de euros y una tasa de crecimiento del 9% y una superficie dedicada a la producción ecológica que ha crecido a lo largo de la última década a un ritmo rápido, pues cada año se asiste en la Unión al paso a la producción ecológica de 500.000 hectáreas de tierras agrícolas, llegando en 2012 a 9,6 millones de hectáreas.

Una vez descrito el contexto de este tipo de producción, el Plan de acción se centra hasta 2020 en tres objetivos prioritarios. El primero es aumentar la competitividad de los productores ecológicos de la Unión Europea mejorando el conocimiento que tengan de los instrumentos de la UE consagrados a la producción ecológica e incrementando las sinergias con esos instrumentos; cubriendo las lagunas técnicas de la producción ecológica con actividades de investigación e innovación y con la difusión de sus resultados, y ampliando la información sobre el sector de la producción ecológica y sobre su mercado y su comercio. El segundo objetivo prioritario es consolidar e incrementar la confianza de los consumidores en el régimen europeo de la alimentación y la agricultura ecológicas, así como, gracias particularmente a las medidas de control aplicadas, en los productos ecológicos importados. El tercer y último objetivo prioritario es reforzar la dimensión exterior del régimen de la producción ecológica de la UE.

7. INDUSTRIA, EMPRESAS Y MEDIO AMBIENTE

Asimismo, en el marco de la Estrategia Europa 2020 y de dos Comunicaciones anteriores (COM [2010] 614 final y COM [2012] 582 final), la Comisión adoptó la Comunicación "Por un renacimiento industrial europeo" (COM [2014] 14 final, Bruselas, 22.1.2014), en la que en primer lugar resalta la importancia económica y en materia de empleo de este sector, ya que supone el 80% de las exportaciones europeas y el 80% de la investigación y la innovación privadas; casi uno de cada cuatro puestos de trabajo del sector privado se encuentra en la industria y suele requerir una alta cualificación, y cada empleo adicional en el sector manufacturero genera entre 0,5 y 2 empleos en otros sectores, y produce un superávit de 365.000 millones de euros en el comercio de productos manufacturados. Los sectores industriales que destacan son los del automóvil, maquinaria y equipos, industria química y farmacéutica, industria espacial y aeronáutica o industrias creativas, así como bienes de calidad en muchos otros sectores, y también el alimentario.

Teniendo en cuenta la importancia del sector, los problemas de la crisis económica y los retos actuales, la Comisión expone en la Comunicación sus prioridades clave en materia de política industrial, y, por lo tanto, invita a los Estados Miembros a reconocer la importancia fundamental de la industria para impulsar la competitividad y el crecimiento sostenible en Europa y para una integración más sistemática de los aspectos relacionados con la competitividad en todos los ámbitos políticos.

En primer término, se plantea conseguir un mercado único europeo integrado que sea un lugar atractivo para las empresas y la producción, con acciones relativas a completar la integración de las redes de información, energía y transporte; alcanzar un mercado interior abierto e integrado de productos y servicios; sobre el entorno empresarial, el marco regulador y la Administración Pública en la UE, comprometiéndose la Comisión a presentar una iniciativa sobre una Administración Pública que favorezca el crecimiento, ofreciendo una sinopsis de las mejores prácticas de la misma en la UE, en particular sobre herramientas de Administración en línea y contratación pública.

En segundo lugar, se señalan las acciones sobre modernización industrial, invertir en la innovación, las nuevas tecnologías, los factores de producción y las capacidades, al estimar que, para competir en los mercados mundiales, las empresas europeas tienen que orientarse hacia la innovación, la productividad, el aprovechamiento eficiente de los recursos y un alto valor añadido. Para ello, se propone estimular la inversión en inno-

vación y nuevas tecnologías, aumentar la productividad y el uso eficiente de los recursos y facilitar el acceso a los insumos de producción a precios asequibles, acciones en materia de energía, acciones relacionadas con las materias primas y el uso eficiente de los recursos, y mejorar las competencias y facilitar la transformación industrial.

En tercer lugar, la Comunicación hace referencia a las pequeñas y medianas empresas y el espíritu empresarial, dada su importancia económica y a nivel del empleo que generan en la UE, proponiendo acciones relativas a los costes normativos y administrativos que soportan, al intento de superar los obstáculos que limitan su crecimiento y a potenciar sus agrupaciones.

Finalmente, el tercer eje planteado es sobre la internacionalización de las empresas de la Unión, dada la importancia de las exportaciones y el superávit comercial, por lo que se proponen medidas para facilitar el acceso a los mercados de otras áreas del mundo (mediante actividades de diplomacia económica o acuerdos para abrir la contratación pública de otros Estados a las empresas europeas, p. ej.), y sobre normalización, cooperación en materia de regulación y derechos de propiedad intelectual.

En este mismo ámbito, la Comisión ha aprobado la Comunicación sobre el "Plan de acción ecológico para las Pymes. Permitir que las Pymes conviertan los desafíos medioambientales en oportunidades empresariales" (COM [2014] 440 final/2, corrigendum, Bruselas, 17.12.2014), en la que, siguiendo la Estrategia Europa 2020 y lo señalado por el Consejo Europeo en su reunión de marzo, ya mencionado, se subraya que Europa necesita una base industrial fuerte y competitiva en términos tanto de producción como de inversión, que actúe como motor fundamental del crecimiento económico y la creación de empleo, y que esa Estrategia destaca la prioridad de la UE de convertirse en una economía sostenible y establece ambiciosos objetivos en materia de acción por el clima y eficiencia energética; siendo necesario aumentar el papel de las Pymes en el progreso hacia estos objetivos.

En particular, se estima que es necesaria una ecologización de las Pymes con vistas a una mayor competitividad y sostenibilidad, principalmente en relación con la eficiencia en la utilización de recursos. Para ello, la Comisión propone proporcionar a las Pymes información práctica, asesoramiento y apoyo sobre cómo mejorar su eficiencia en el uso de los recursos de forma rentable, apoyar los mecanismos de transferencia de tecnología eficiente para las tecnologías verdes, y facilitar el acceso a la financiación para mejoras relacionadas con los recursos y la eficacia energética en las Pymes.

En segundo lugar, se prevé avanzar en relación con una iniciativa empresarial ecológica para las empresas del futuro, dado que las Pymes necesitan un entorno empresarial favorable que permita desarrollar, financiar y llevar al mercado fácilmente las ideas ecológicas, para lo que la Comisión propone medidas para promover todas las formas de ecoinnovación, incluida la ecoinnovación no tecnológica, para facilitar la búsqueda de socios empresariales, las competencias y el conocimiento con vistas a la iniciativa empresarial verde (en estrecha relación con la Iniciativa de Empleo Verde, ya mencionada) y aprovechar mejor el papel de las agrupaciones de empresas en apoyo de las Pymes ecoinnovadoras.

Seguidamente, se resaltan las oportunidades para las Pymes en una cadena de valor más ecológica, en el marco de una economía circular, ya mencionada, por los ahorros de costes y de recursos que supone, para lo que la Comisión propone eliminar los obstáculos sistémicos a la colaboración intersectorial y transnacional dentro de la cadena de valor, a la creación de empresas y a la cooperación entre estas, facilitando la creación de modelos de negocio de servicios y la reutilización de materias, productos y residuos, y facilitar también la colaboración intersectorial con el fin de promover la economía circular.

A continuación, se proponen medidas sobre el acceso a los mercados para las Pymes ecológicas, relativas a promover un mercado interior europeo más verde, y a facilitar el acceso de los empresarios ecológicos a los mercados internacionales y la adopción de tecnologías eficientes en el uso de los recursos en los países socios mediante la cooperación con las Pymes europeas.

Finalmente, se plantean medidas en relación con la gobernanza relativas a garantizar el seguimiento y la actualización de las iniciativas adoptadas por la Comisión para apoyar a las Pymes en este ámbito, y sobre apoyo a la coordinación, la cooperación y el intercambio de mejores prácticas a escala europea, nacional y regional.

8. SOSTENIBILIDAD DE LAS CIUDADES

Siendo este uno de los objetivos prioritarios del VII Programa Ambiental, y siguiendo algunos textos en la materia desde hace años, la Comisión aprobó la Comunicación sobre "La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana para la UE" (COM [2014] 490 final, Bruselas, 18.7.2014), que comienza señalando que Europa sigue teniendo problemas relacionados con la economía, el clima, el medio ambiente y la sociedad en general, y que la mayoría de estos problemas tienen una fuerte

dimensión urbana, porque bien se manifiestan principalmente en las ciudades o en torno a ellas (pobreza, segregación social y espacial, degradación medioambiental, etc.), o bien encuentran su solución en las ciudades o a través de ellas (eficiencia en el uso de los recursos y economía neutra en CO_2; desarrollo económico e innovación; innovación social e integración, etc.). Aunque el papel de las ciudades en el desarrollo económico, social y cultural y su potencial como hábitat que hace un uso más eficiente de los recursos gozan de amplio reconocimiento, se estima que la respuesta política a nivel europeo y nacional ha sido lenta y fragmentada, con muchas iniciativas sectoriales, pero muy poco integradas; estimándose que cada vez hay más opiniones que sostienen que las ciudades deben participar adecuadamente en el diseño y la aplicación de las políticas de la UE y que estas deben adaptarse mejor a las realidades urbanas en las que se van a aplicar. Por ello, la Comisión Europea organizó el Foro CiTIEs y continuó el debate en la reunión informal de Ministros responsables de la Política de Cohesión, organizada en Atenas por la Presidencia griega el 24 de abril de 2014.

El objetivo de la presente Comunicación es ampliar el debate a todas las partes interesadas, y se inicia con la presentación de la situación actual de la UE en materia urbana, caracterizada, entre otras cuestiones, por la importante concentración urbana de la población, pues el 72% de la población de la Unión vive en ciudades (359 millones), estimándose que en 2050 se llegue al 80%, y de la actividad económica, ya que el 67% del PIB se genera en las áreas metropolítinas europeas, así como su trascendencia para abordar algunos problemas mundiales, como el consumo de energía y las emisiones de dióxido de carbono. Sin embargo, aun persisten algunos problemas en los ámbitos urbanos y algunos resultados de determinadas acciones son insatisfactorios (como las diferencias entre el tamaño de las ciudades, desempleo y descualificación de los trabajos, problemas de exclusión social, presiones sobre los servicios públicos y sobre la cohesión territorial, vulnerabilidad frente a desastrres naturales, etc.), y existencia de un sistema urbano fragmentado (formado por grandes centros urbanos, estructura urbanas policéntricas y urbanización dispersa, y con algunos desajustes con la estructura administrativa). Seguidamente, el texto repasa la situación actual de la política urbana en Europa (caracterizada por políticas nacionales muy diversas, los procesos de cooperación auspiciados por la UE y el proceso para avanzar hacia una visión común del desarrollo urbano), la trascendencia de la creación de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión, y los fondos financieros que pueden utilizarse para las inversiones urbanas, aunque se mantiene que el potencial urbano puede utilizarse mejor. A continuación, y en estrecha relación

con lo anterior, se describe el proceso de debate y adopción de una Agenda Urbana para la Unión (desde la primera Comunicación de 1997 hasta la reunión en Atenas, en abril de 2014). Por otra parte, la Comunicación resalta con datos la dimensión mundial del desarrollo urbano, para comparar el proceso europeo con la situación global.

A la vista de la reflexión anterior y de los datos aportados, el texto plantea las posibles vías futuras, abriendo una consulta sobre la necesidad y el contenido de la Agenda Urbana para la Unión, alrededor de las preguntas que se formulan.

En estrecha relación con el ámbito urbano (aunque tienen sustantividad propia, y podrían analizarse también en la parte dedicada a la energía y el clima), debe mencionarse la Comunicación de la Comisión sobre la "Estrategia para reducir el consumo de combustible y las emisiones de CO_2 de los vehículos pesados" (COM [2014] 285 final, Bruselas, 21.5.2014), elaborada en el marco de los objetivos tendentes a alcanzar una economía hipocarbónica (como el VII Programa Ambiental, la Hoja de Ruta en la materia y el Libro Blanco del Transporte), y cuyo objetivo es frenar las emisiones de CO_2 de los vehículos pesados de una manera rentable y proporcionada para las partes interesadas y para la sociedad, ofrecer a los interesados un marco político claro y coherente e indicar la evolución legislativa probable, con el fin de facilitar la toma de decisiones y la planificación de las inversiones.

En primer término, se justifica medioambientalmente, y desde otros ámbitos, la necesidad de adoptar medidas para reducir el consumo de combustible y las emisiones de CO_2 de los vehículos pesados, para después proponer diversas medidas, que constituyen el contenido de la Estrategia (como cambios modales, reducir la intensidad del contenido de CO_2 en los combustibles, desarrollo de vehículos con huella de carbono menor, etc.).

En esta misma línea, se ha aprobado la importante Directiva 2014/94/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos (DOUE L 307, 28.10.2014), que, en el desarrollo de la política de energía y clima, y con incidencia sobre la sostenibilidad urbana, establece un marco común de medidas para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos en la Unión a fin de minimizar la dependencia de los transportes respecto del petróleo y mitigar el impacto medioambiental del transporte, y determina los requisitos mínimos para la creación de una infraestructura para los combustibles alternativos, incluyendo puntos de recarga para vehículos eléctricos y puntos de repostaje

de gas natural (GNL y GNC) y de hidrógeno, que se habrán de aplicar mediante los marcos de acción nacionales de los Estados Miembros, así como mediante las especificaciones técnicas comunes sobre dichos puntos de recarga y de repostaje, y los requisitos de información a los usuarios.

Asimismo, constituyendo el ruido del trñafico vierio un serio problema ambiental, y en línea con la política seguida desde los años 70 del siglo pasado hasta ahora, se ha adoptado el Reglamento (UE) nº 540/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 sobre el nivel sonoro de los vehículos de motor y de los sistemas silenciadores de recambio (DOUE L 158, 27.5.2014), que afecta y deroga algunas Directivas y que establece los requisitos administrativos y técnicos para la homologación de tipo UE de los vehículos nuevos de las categorías previstas por lo que respecta a su nivel sonoro, así como de los sistemas silenciadores de recambio y componentes de estos homologados como unidades técnicas independientes diseñadas y construidas para determinados vehículos, con el fin de facilitar su matriculación, venta y puesta en servicio en la Unión.

9. SEGURIDAD NUCLEAR

En esta materia se ha aprobado Reglamento (EURATOM) nº 237/2014, del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (DOUE L 77, 15.3.2014), sustituyendo al Reglamento de 2007 que lo creó como uno de los instrumentos que ofrecen ayuda directa para las políticas exteriores de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y que forma parte del marco que tiene por objeto planificar la cooperación y proporcionar ayuda encaminada a apoyar el fomento de un nivel elevado de seguridad nuclear, protección frente a radiaciones y aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas de materiales nucleares en terceros países. El nuevo texto establece el régimen mediante el que la Unión financiará (con 225 millones de euros entre 2014 y 2020) medidas para apoyar el fomento de un nivel elevado de seguridad nuclear, protección contra las radiaciones y aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas de materiales nucleares en terceros países; y cuyos objetivos, relativos a la cooperación prevista, hacen referencia al fomento de una cultura de seguridad nuclear eficaz y aplicación de los niveles más altos de seguridad nuclear y mejora constante de la seguridad nuclear, a la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos (es decir, transporte, tratamiento previo, tratamiento, procesamiento, almacenamiento y eliminación), clausura y descontaminación de antiguas cen-

trales e instalaciones nucleares, y finalmente al establecimiento de marcos y metodologías para aplicar salvaguardias eficaces y efectivas al material nuclear en terceros países.

Además, se ha adoptado Directiva 2014/87/EURATOM, del Consejo, de 8 de julio de 2014 por la que se modifica la Directiva 2009/71/Euratom, por la que se establece un Marco Comunitario para la Seguridad Nuclear de las Instalaciones Nucleares (DOUE L 219, 25.7.2014), que continua el proceso de actualización del ordenamiento en materia de seguridad, a raiz de la revisión de las instalaciones nucleares llevada a cabo después del accidente de Fukushima de 2011.

10. CALIDAD AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES

Indudablemente, debe resaltarse en primer lugar, la Directiva 2014/52/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOUE L 124, 25.2014), cuya finalidad es reforzar la calidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, adaptar las diversas etapas del procedimiento a los principios de una normativa inteligente y aumentar la coherencia y las sinergias con otra legislación y otras políticas de la Unión, así como con las estrategias y políticas establecidas por los Estados miembros en ámbitos de competencia nacional, así como garantizar la mejora de la protección del medio ambiente, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y el apoyo al crecimiento sostenible en la Unión, por lo que procede simplificar y armonizar los procedimientos de evaluación que establece; y dado que, en la última década algunas cuestiones ambientales, como la eficiencia en el uso de los recursos y su sostenibilidad, la protección de la biodiversidad, el cambio climático y los riesgos de accidentes y catástrofes, han adquirido mayor importancia en la elaboración de las políticas, deben constituir también elementos importantes en los procesos de evaluación y de toma de decisiones.

La evaluación de impacto ambiental sustantivamente, de forma más completa, identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso concreto, los efectos significativos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores: la población y la salud humana; la biodiversidad, prestando especial atención a las especies y hábitats protegidos en las Directivas sobre hábitats y aves; la tierra, el suelo, el agua, el aire y el clima; los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje; la interacción entre los factores anteriores, y los efectos esperados derivados

de la vulnerabilidad del proyecto ante riesgos de accidentes graves o de desastres que incidan en el proyecto de que se trate.

Por otra parte, la evaluación de impacto ambiental se concibe ahora como el proceso consistente en la preparación de un informe de impacto ambiental por el promotor; la realización de consultas; el examen por la autoridad competente de la información presentada en el informe de evaluación de impacto ambiental y toda información adicional aportada en caso necesario por el promotor, así como toda la información pertinente obtenida a través de las consultas; la conclusión razonada de la autoridad competente sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, teniendo en cuenta los resultados de los exámenes previstos y la integración de la conclusión razonada de la autoridad competente en cualquiera de las decisiones.

Además, entre otras cuestiones, se modifica la Directiva anterior para acentuar la relación entre la propia evaluación ambiental y la autorización del proyecto concreto, y para actualizar los procesos de consultas y participación en el proceso de la evaluación.

Por otra parte, en materia de desastres y riesgos, la Comisión adoptó la Comunicación sobre el "Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia" (COM [2014] 216 final, Bruselas, 8.4.2014), teniendo en cuenta que la resiliencia es la capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas, y dado que ese Marco, internacionalmente voluntario, fue aprobado en 2005 para avanzar hacia un mundo más seguro frente a peligros naturales y para aumentar la resiliencia frente a ellos, y que expira en 2015, se propone acciones para el nuevo Marco, a debatir, sobre la base de la política europea en estas materias.

Además, en el marco de lo acordado internacionalmente en materia de desarrollo sostenible, y en línea con la política propia en esta materia, se presentó la Comunicación "Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva" (COM [2014] 335 final, con un Anexo, Bruselas, 2.6.2014), en la que se presenta la actual y problemática situación de la pobreza en el mundo, para proponer algunas acciones para intentar erradicarla (en materia de pobreza, desigualdad, seguridad alimentaria y nutrición, agricultura sostenible, salud, educación, agua y saneamiento, igualdad de género, energía sostenible, empleo, crecimiento sostenible, ciudades, consumo y producción sostenibles, biodiversidad y silvicultura, degradación de suelo o derechos humanos, Estado de Derecho, buena gobernanza e instituciones eficaces, entre otras).

Asimismo, debemos mencionar la Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea "El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!" (COM [2014] 177 final, Bruselas, 19.3.2914), que ha sido la primera iniciativa ciudadana europea en cumplir con los nuevos requisitos establecidos después de su previsión en el Tratado de Lisboa, y que sus organizadores, "Right2Water", la presentaron oficialmente a la Comisión el 20 de Diciembre de 2013 tras recibir el apoyo de 1,6 millones de ciudadanos.

La Comunicación señala que la iniciativa plantea cuestiones transversales que afectan a una amplia gama de políticas tanto a nivel de la UE como de los EM, y que se debe considerar a la luz del Tratado de la UE y, en particular, de los principios de atribución, proporcionalidad y subsidiariedad. A continuación, se analiza la cuestión en los Tratados, incluyendo la Carta de Derechos Fundamentales, y de la legislación de la Unión para garantizar y mejorar el acceso al agua y al saneamiento, entendiendo que son cruciales su calidad, la accesibilidad física y la asequibilidad; repasando las previsiones relativas a los mismos en la normativa de aguas y el régimen de la prestación de los servicios relacionados con el agua en el mercado interior, para pasar a continuación a plasmar el compromiso de la UE a nivel mundial en la materia, que viene de lejos.

En relación con la iniciativa concretamente, la Comisión la enmarca en el VII Programa Ambiental, que subraya que, para que todos los ciudadanos de la UE puedan disfrutar de unos niveles altos de seguridad del agua potable y de baño para 2020, será necesario mejorar la aplicación de las normas de la UE, y revisarlas cuando sea preciso; garantizar la neutralidad en lo que se refiere a la prestación de los servicios del agua, de acuerdo con la legislación de contratos y concesiones; incrementar la transparencia en las decisiones sobre el agua, principalmente en los planes de cuenca; dar un enfoque más integrado de la ayuda al desarrollo en lo relacionado con el agua; promover asociaciones público-privadas y seguir lo establecido en la Conferencia de Río de 2012.

En respuesta a la iniciativa ciudadana, la Comisión se compromete a adoptar medidas concretas y a trabajar en una serie de nuevas acciones; en particular, la Comisión reforzará la aplicación de su legislación sobre la calidad del agua, basándose en el VII Programa Ambiental y en el Plan para el agua; pondrá en marcha una consulta pública a escala de la UE sobre la Directiva relativa al agua potable, en especial para mejorar el acceso al agua de calidad en la Unión; mejorará la transparencia de la gestión de los datos sobre las aguas residuales urbanas y el agua potable y

explorará la idea de una evaluación comparativa de la calidad del agua; introducirá un diálogo más estructurado entre las partes interesadas sobre la transparencia en el sector del agua; cooperará con iniciativas existentes para proporcionar un conjunto más amplio de criterios de referencia para los servicios del agua; estimulará enfoques innovadores de la ayuda al desarrollo (p. ej., apoyo a las asociaciones de operadores del sector del agua y a las asociaciones público-públicas), promoverá el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros (p. ej., sobre instrumentos de solidaridad) e identificará nuevas oportunidades para la cooperación, y defenderá el acceso universal al agua potable segura y el saneamiento como ámbito prioritario de los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Finalmente, en el marco de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010, se ha aprobado Decisión de Ejecución 2014/687/UE, de la Comisión. de 26 de Septiembre de 2014, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) para la producción de pasta, papel y cartón (DOUE L 284, 30.9.2014), y la Decisión de Ejecución 2014/738/UE, de la Comisión, de 9 de octubre de 2014, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) sobre las emisiones industriales procedentes del refino de petróleo y de gas (DOUE L 307, 28.10.2014).

11. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

Agúndez, M. Á. y Martínez-Simancas, J. (Dir.) y otros, "Energía Eléctrica. Manual Básico para Juristas", Ed. La Ley (Wolters Kluwer)-Iberdrola-Asociación/Colegio de Ingenieros ICAI, Las Rozas (Madrid), 2014.

Alenza García, J. F. (Dir.), y otros, "La regulación de las energías renovables ante el cambio climático", Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

Betancor Rodríguez, A., "Derecho Ambiental", Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2014.

Bustillo Bolado, R. O. y Gómez Manresa, Mª. F. (Dir.) y otros, "Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas", Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

Comisión Europea: "Energía sostenible, segura y asequible para los europeos", Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.

– "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta. VII PMA – Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020", 2014 (*http://bookshop.europa.eu/es/vivir-bien-respetando-los-*

l-mites-de-nuestro-planeta-pbKH0113737/?CatalogCategoryID=h2YKABstrXcAAAEjXJEY4e5L).

Fernández de Gatta Sánchez, D., "El VII Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020), publicado el 28 de Diciembre de 2013: una nueva visión medioambiental del futuro", *La Ley-Unión Europea*, nº 12/2014, pp. 32-45.

– "Aportaciones jurídicas al debate sobre la obtención de gas no convencional mediante fractura hidráulica", *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), nº 8336, de 19 de junio de 2014, pp. 8-16.

– "La STC de 24 de junio de 2014 sobre la prohibición autonómica de la fractura hidráulica (*fracking*) y la indudable reafirmación de las competencias del Estado", *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), nº 8358, 21 de julio de 2014, pp. 9-13.

– "Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de la fractura hidráulica", *Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA* (Belo Horizonte, Brasil), nº 76, jul./ago., 2014, pp. 19-33.

– "Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente", 3ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2014.

–"Regulación de la producción de electricidad mediante gas no convencional obtenido por fracturación hidráulica", Comunicación presentada en el XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo (Universidad de Salamanca, Salamanca, 7 y 8 de noviembre de 2014), 11 pp.

– "El régimen jurídico europeo y español de la extracción de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 167/2014, pp. 45-78.

– "Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica: situación en la Unión Europea y en España", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, "Homenaje a Demetrio Loperena Rota", vol. II, pp. 1331-1351.

González Sánchez, S., "Derechos y mercados de gases de efecto invernadero", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M., "La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

López Ramón, F. (Coord.) y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2014", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

– "En la polémica del *Fracking*", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 29/2014, pp. 9-18.

Lozano Cutanda, B. y Alli Turrillas, J. C., "Administración y Legislación Ambiental-Addenda de actualización" (7ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2013), 2014.

Lozano Cutanda, B. (Dir.), Lago Candeira, A. y López Álvarez, "Tratado de Derecho Ambiental", Ediciones CEF, Madrid, 2014.

PARLAMENTO EUROPEO (Dirección General de Políticas Interiores), "Gestión sostenible de los recursos naturales, con especial atención al agua y a la agricultura", Bruselas, 2013.

Quintana López, T. (Dir.), Casares Marcos, A. (Coord.) y otros, "Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

Rodríguez Martínez, I. (Dir.) y otros, "La negociación de emisiones GEI en los mercados de carbono: Régimen y regulación", Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Mayor (Navarra), 2014.

Ruiz de Apodaca Espinosa, Á. Mª. (Dir.) y otros, "Régimen jurídico de la evaluación ambiental", Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

Sanz Rubiales, I. (Dir.) y otros, "Cambio climático y Unión Europea. Presente y futuro del mercado europeo de emisiones", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

Sarasíbar Iriarte, M., "El nuevo régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 294/2014, pp. 153-190.

Acción por el clima de la Comisión Europea: *http://ec.europa.eu/clima/index_es.htm*.

Agencia Europea de Medio Ambiente-cambio climático: *http://www.eea.europa.eu/themes/climate*.

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

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

VII Programa Ambiental de la UE: *http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm*.

Dirección General de Medio Ambiente-Comisión Europea: *http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm*.

Observatorio de Políticas Ambientales-OPAM (Actualidad Jurídica Ambiental): *http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?page_id=3368*.

IV

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: La protección ambiental entre el interés general y los Derechos individuales

OMAR BOUAZZA ARIÑO

SUMARIO: VALORACIÓN GENERAL. 1. LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIO AL INTERÉS GENERAL FRENTE AL DERECHO DE LOS TITULARES DE DERECHOS SUBJETIVOS DE ACCESO A UN TRIBUNAL CUESTIONANDO LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN. 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO A LARGO PLAZO Y GARANTÍAS INDIVIDUALES EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y AMBIENTALES. 3. DOCTRINA *LÓPEZ OSTRA:* ACTIVIDADES MOLESTAS E INSALUBRES Y CALIDAD DE VIDA: *3.1. Actividades insalubres y calidad de vida. 3.2. Actividades molestas sin licencia y Derecho al respeto del domicilio: las molestias ocasionadas por el funcionamiento ilegal de una planta de elaboración de productos cárnicos, no implican una violación del Derecho al respeto del domicilio del vecindario.* 4. EL INTERÉS PÚBLICO A UN *"SENDERO SEGURO Y ATRACTIVO"* DEL CAMINO DE SANTIAGO DELIMITARÁ EL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD. 5. LA PROTECCIÓN DE LA POSESIÓN COMO *INTERÉS SUSTANTIVO* FRENTE AL INTERÉS PÚBLICO A LA CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS LAGUNARES. 6. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. 7. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES.

VALORACIÓN GENERAL: En el año 2014 el TEDH ha dictado un cuerpo consistente de sentencias y decisiones que ese han centrado en el Derecho de acceso a la justicia en temas ambientales (Sentencia ***Karin Andersson y Otros c. Suecia*, de 17 de septiembre de 2014);** la participación en los procesos de decisión de políticas económicas y ambientales (Decisión de Inadmisión ***Frank ECKENBRECHT y Heinz RUHMER c.***

***Alemania*, de 10 de junio de 2014);** y la delimitación del contenido del derecho de propiedad en base a intereses de carácter general (Decisión de Inadmisión ***Edwin STEINER y Ottilia SYEINER-FASSLER c. Suiza*, de 7 de octubre de 2014**), sin que ello suponga una ablación total del derecho (Sentencia ***Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. c. Italia*, de 17 de septiembre de 2014).** El TEDH también habrá tenido ocasión de conocer casos referidos a la interferencia de las molestias y los daños medioambientales en el derecho al respeto del domicilio. Destaca en este sentido la polémica **Decisión de inadmisión *Zbigniew KOCENIAK c. Polonia*, de 17 de junio de 2014,** en la que no se considera la violación del artículo 8 CEDH a una familia que sufre las molestias derivadas de una planta de elaboración de productos cárnicos adyacente a su propiedad, que funciona sin licencia. Se concluye el análisis con la referencia a la Decisión de Inadmisión ***Stanisław SKWIRUT c. Polonia*, de 4 de noviembre de 2014**, sobre la libertad de expresión en temas ambientales y el deber de lealtad profesional.

1. LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIO AL INTERÉS GENERAL FRENTE AL DERECHO DE LOS TITULARES DE DERECHOS SUBJETIVOS DE ACCESO A UN TRIBUNAL CUESTIONANDO LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

En la sentencia recaída en el caso ***Karin Andersson y Otros c. Suecia*, de 17 de septiembre de 2014,** los demandantes tienen sus propiedades en la localidad de Umeå, al norte de Suecia. El caso se refiere a la construcción de una nueva línea de ferrocarril cerca de sus propiedades. El expediente para la autorización y construcción de esta nueva infraestructura se compone, según el Derecho sueco, de tres procedimientos: en el primero se decide la autorización del proyecto de línea de ferrocarril. En el segundo, el permiso de construcción de la línea de ferrocarril y los puentes. Y en el tercero, la aprobación del plan del ferrocarril.

En cuanto al primer procedimiento, el Gobierno autorizó, en junio de 2013, el proyecto de construcción de una línea de ferrocarril de 10 km de longitud, que transcurriría por las propiedades de algunos demandantes o cerca de las de otros demandantes. Tres de los demandantes solicitaron la revisión de la resolución administrativa ante el Tribunal Supremo Administrativo, al considerar que la obra violaba el derecho sueco ambiental y comunitario europeo ya que iba a afectar a un área incluida en la Red Natura 2000, la red europea de protección de áreas naturales regulada por la Directiva Hábitats. No obstante, el Tribunal la inadmitió al considerar que en ese momento del expediente no era posible determinar

quién podía ser considerado interesado en el proyecto de construcción de la línea de ferrocarril. La ruta exacta de la línea no sería establecida hasta que el plan ferroviario fuera elaborado. Hasta entonces, no se podía establecer con certeza quién iba a ser afectado hasta el punto de que tuviera derecho a una acción contra la Administración o en qué medida sus intereses debían ser tenidos en cuenta. El Tribunal Supremo Administrativo concluyó que los demandantes no gozaban de legitimación activa en el momento del procedimiento en el que solicitaron la revisión judicial de la decisión de adoptar el plan. Tendrían la oportunidad de cuestionar esta infraestructura, dice el Tribunal Supremo, una vez elaborado el mismo. No obstante, un juez disintió al considerar que el Tribunal debió estudiar mejor la cuestión de la legitimación activa, con el fin de que se tuvieran en cuenta los intereses individuales, habida cuenta del carácter vinculante de la decisión del Gobierno en cuanto a la construcción del ferrocarril en el procedimiento de planificación.

En 2003 y 2004, la Administración Nacional del Ferrocarril solicitó un permiso al Condado de Västerbotten para la construcción de la línea de ferrocarril en una zona específica de la Red Natura 2000; y al Tribunal Ambiental de Umeå, dos permisos para la construcción de dos puentes. El Condado otorgó el permiso de construcción de la línea de ferrocarril, decisión que sería recurrida ante el Tribunal ambiental, que decidiría conocer los asuntos conjuntamente. Ratificaría la autorización de la construcción de la nueva línea de ferrocarril ya que se consideraba vinculado a la decisión del Gobierno sobre la autorización del proyecto de la línea de ferrocarril. Los demandantes recurrirían ante el Tribunal ambiental de apelación, sede en la que se ratificarían los permisos para la construcción de la línea y los dos puentes. Sin embargo, devuelve el asunto a la sala de instancia para la determinación de una compensación por los daños ambientales que iba a causar el proyecto, así como para el establecimiento de medidas correctoras para minimizar el impacto ambiental. Los demandantes recurrieron sin éxito ante el Tribunal Supremo.

Así llegamos a la apertura del tercer procedimiento del expediente, el de aprobación del plan de la línea ferroviaria. En efecto, la Administración Nacional del Ferrocarril aprobó el plan de la línea ferroviaria para la zona en cuestión en junio de 2005. Doce de los demandantes recurrieron al Gobierno contra dicho plan. En concreto, se quejaban del tramo por el que iba a transcurrir el tren, alegando, entre otras cuestiones, molestias como ruido y vibraciones, que afectarían al goce pacífico de sus propiedades. El Gobierno resolvería este recurso refiriéndose a su decisión de 12 de junio de 2003, por la que se autorizaba esta infraestructura. Subrayó que el tramo

elegido se ubicaba en el corredor permitido y, por consiguiente, rechazó los recursos. Los demandantes recurrirían ante el Tribunal Supremo alegando que si bien sus derechos civiles (podemos entender en la terminología jurídica española, sus derechos subjetivos) quedaron afectados por la decisión de permitir esta nueva infraestructura, no han tenido acceso a un tribunal para hacerlos valer. En cuanto al tramo elegido, los demandantes consideran que la decisión del Gobierno atenta contra el Código Ambiental y la Directiva Hábitats de la Unión Europea. En diciembre de 2008 el Tribunal Supremo inadmitió los recursos al considerar que el plan del ferrocarril se había aprobado de conformidad con la decisión del Gobierno de 12 de junio de 2003, sobre la autorización del proyecto de la línea de ferrocarril y que el procedimiento en la aprobación del plan no presenta irregularidad alguna. El Tribunal considera que la decisión de la autorización del proyecto de ferrocarril se enmarca en el ámbito de las potestades del Gobierno, que debe tener en consideración los diversos intereses públicos en juego, como el medioambiental, el industrial, el económico y el regional. La decisión del Gobierno era vinculante para los procedimientos consecutivos, por lo que ni los órganos administrativos ni los tribunales podrían examinar los asuntos determinados en la decisión inicial. Por consiguiente, en los procedimientos referidos a los permisos de construcción así como en el de aprobación del plan, no se podía cuestionar la decisión general de autorización del proyecto, sino únicamente cuestiones de detalle y precisas como la localización concreta de la infraestructura. El Tribunal Supremo subrayaría que si había intereses privados afectados por la ubicación de la infraestructura, podrían solicitar una revisión judicial de la decisión autorizatoria del proyecto. El hecho de que el Tribunal concluyera el 1 de diciembre de 2004 que no se podía considerar que no se le podía reconocer legitimación activa a ningún interesado en relación con la decisión autorizatoria, no impide incluir en el examen actual en cuanto a la aprobación del plan del ferrocarril las cuestiones referidas a la autorización del proyecto o su ubicación general. Al parecer una juez del Tribunal Supremo disintió al considerar que se debía otorgar a los titulares de derechos subjetivos, la posibilidad de revisar judicialmente la decisión de llevar a cabo esta infraestructura en todos sus extremos –no limitando, por consiguiente, a las cuestiones de detalle– desde las primeras fases del procedimiento.

En fin, algunos de los demandantes recibieron indemnizaciones por las parcelas que les fueron requisadas así como por la pérdida de valor de mercado de sus propiedades. Por otro lado, se construyeron barreras anti ruido para proteger a aquellos propietarios vecinos que, si bien no resultaron directamente afectados por el ferrocarril y, por consiguiente,

no habían recibido indemnización alguna, podrían sufrir el ruido de la nueva infraestructura.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH. En base al artículo 6.1 (Derecho de acceso a un tribunal) y 8 (derecho a la vida privada y familiar), los demandantes alegan que se les ha impedido una revisión judicial sobre el fondo de la autorización de construcción de la línea ferroviaria cerca de sus casas y que dicha decisión ha afectado significativamente a sus propiedades así como al medio ambiente de los alrededores.

El TEDH reconoce desde el principio la complejidad que encarna la planificación y construcción de una infraestructura, como una línea de ferrocarril, así como las implicaciones públicas y económicas que un proceso tal conlleva. La elección de cómo regular la construcción de las líneas de ferrocarril es una decisión política que concierne a cada Estado contratante tomar de conformidad con el procedimiento democrático específico de toma de decisiones administrativas que haya asumido. ***El artículo 6.1 no se puede leer como un precepto que opte por un modelo frente a otro.*** Podemos entender, por consiguiente, que en el ámbito de los procesos democráticos que se puedan dar en la adopción de decisiones referidas a la construcción de infraestructuras, el TEDH no entrará a valorar si un procedimiento en el que se dé un mayor peso a la Administración como garante del conjunto de los intereses públicos, es mejor o peor que un procedimiento en el que se dé un mayor peso a las opiniones ciudadanas individuales, sobre todo, aquellas cuyos derechos subjetivos queden afectados. Por ello, el TEDH recordará que *el artículo 6 CEDH tiene como finalidad garantizar que los ciudadanos tengan el acceso a un tribunal siempre que tengan una reclamación de peso de que se ha dado una interferencia ilegal en el ejercicio de sus derechos subjetivos reconocidos en el derecho interno.*

Volviendo a los hechos de este caso, el Tribunal dice que está claro –y no hay discusión al respecto– que los demandantes tenían derechos subjetivos afectados, al menos en relación con el goce pacífico de sus propiedades, que hubieran deseado invocar en la vía interna. Tal y como se ha dicho antes, la decisión del Gobierno de permitir la construcción de la línea de ferrocarril en el corredor elegido, en tanto que era firme y definitiva, vinculaba a los procedimientos consecutivos sobre el mismo expediente. Por ello, la revisión judicial que realizó el Tribunal Supremo de la decisión del Gobierno (entendemos, la primera revisión), hubiera sido el momento natural en el que se debieran determinar los derechos de los propietarios. Sin embargo, el Tribunal, en su decisión de 1 de diciembre

de 2004, consideró que los demandantes no tenían legitimación activa y que tendrían la posibilidad de hacer valer sus derechos en un momento posterior del procedimiento. Posición contradicha por el mismo Tribunal Supremo –y otros tribunales– en las siguientes fases del procedimiento que, al examinar el plan del ferrocarril de 2008, consideró, de acuerdo con la normativa aplicable, que estaba vinculado por la decisión inicial del Gobierno y, en consecuencia, no examinó cuestión alguna que hubiera sido determinada por dicha decisión. Es cierto, continúa el Tribunal, que ciertos detalles del proyecto de ferrocarril podían ser determinados en los subsiguientes procedimientos y que algunos de los demandantes han recibido algún tipo de indemnización por los efectos de la construcción del ferrocarril. Sin embargo, los demandantes no han tenido la oportunidad, en ningún momento del procedimiento, de obtener una revisión total de las decisiones administrativas, incluyendo la cuestión de si la localización de la línea de ferrocarril infringía sus derechos como propietarios. Por consiguiente, si bien los demandantes fueron considerados como partes en el proceso ante el Tribunal Supremo en 2008, no han tenido acceso a un tribunal para la determinación de sus derechos civiles en el caso. En fin, el TEDH concluye que ha habido una violación del artículo 6.1 del Convenio.

Una vez resuelta la demanda en relación con el artículo 6 CEDH, el TEDH no observa que se puedan derivar consideraciones diferentes en torno al artículo 8 CEDH, por lo que decidirá no entrar a conocer al respecto.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO A LARGO PLAZO Y GARANTÍAS INDIVIDUALES EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y AMBIENTALES

El problema de las molestias que ocasiona el ruido de los aviones en las localidades vecinas a los aeropuertos vuelve a Estrasburgo. En esta ocasión, a través de la Decisión de Inadmisión ***Frank ECKENBRECHT y Heinz RUHMER c. Alemania*, de 10 de junio de 2014.** La peculiaridad de esta decisión con respecto de los casos anteriores sobre ruidos aeroportuarios consiste en que el Tribunal de Estrasburgo centrará su atención para resolver en la audiencia que se otorgó a los afectados en el proceso de decisión.

El caso gira en torno a la decisión de modificación del plan del aeropuerto de Leipzig/Halle con la finalidad de fomentar los vuelos nocturnos de transporte express de mercancías. El TEDH observa que la decisión indudablemente supondría un incremento del tráfico aéreo nocturno. Todo ello con la finalidad de favorecer un crecimiento económico a largo plazo

de la región. El Tribunal reitera que de conformidad con el segundo párrafo del artículo 8, las restricciones se permiten, entre otros motivos, en base al bienestar económico del país y para la protección de los derechos y libertades de los demás. Por ello, es legítimo que el Estado haya tenido en cuenta los intereses económicos en la aplicación de su política. El Tribunal observa que los fines económicos perseguidos por la reconstrucción del aeropuerto son legítimos y persiguen razones políticas cabales para el desarrollo de la totalidad de una región geográfica. El Tribunal reitera que si bien se ofrece un margen de apreciación a los Estados apto para interferir en los derechos reconocidos en el Convenio, las garantías procedimentales de las que goza el individuo son determinantes en la comprobación de si el Estado, al establecer el marco regulador, se ha extralimitado en el uso de su margen de apreciación. Así, el TEDH recordará que existe una jurisprudencia consolidada según la cual aunque el artículo 8 no contiene garantías procedimentales explícitas, los procesos de decisión que van a implicar medidas de interferencia, deben ser justos y adecuados para garantizar el debido respeto a los intereses que el artículo 8 reconoce al individuo. Por ello, es necesario considerar todos los aspectos procedimentales, incluyendo el tipo de política o decisión concernida, el alcance que se ha dado en la adopción de la decisión final a los puntos de vista de los ciudadanos ofrecidos durante el proceso de participación y las garantías procedimentales disponibles. Un proceso de decisión administrativo referido a temas complejos de política ambiental y económica debe, en primer lugar, contar con investigaciones y estudios adecuados para que los impactos ambientales y en los derechos individuales, puedan ser previstos y evaluados con antelación y se pueda llevar a cabo una ponderación justa entre los diferentes intereses en conflicto, como se ha dicho, por ejemplo, en la sentencia recaída en el caso ***Dubetska and Otros c. Ucrania*, de 10 de febrero de 2011.**

Antes de que se aprobara la modificación, los residentes tuvieron la posibilidad de avanzar sus puntos de vista y objeciones en relación con la ponderación de los bienes e intereses en conflicto. La modificación del plan tendría en consideración las consideraciones reflejadas en los informes de expertos en contaminación acústica en la ponderación entre el desarrollo económico y regional y los intereses privados en la privacidad. La autoridad urbanística ordenó informes de expertos acerca de la situación anterior y en relación con las futuras molestias que causaría el ruido con la finalidad de tener una base fáctica cabal para adoptar su decisión. Estos informes y los planes basados en sus consideraciones se hicieron públicos y se invitó a la participación de los residentes y a las organizaciones no

gubernamentales. En base a las conclusiones de los informes, la comisión de urbanismo designó varias zonas de protección de ruidos, en base a la diferente incidencia del ruido: desde aquellas zonas en las que ya no se consideraría apto el uso residencial a otras en las que la empresa aeroportuaria debía adoptar medidas de protección pasiva contra el ruido.

En resumen, el Tribunal observa que los residentes afectados por el plan tuvieron derecho a participar activamente en el procedimiento pudiendo hacer constar con antelación sus puntos de vista. Los informes de los expertos sobre los impactos acústicos se hicieron públicos así como los instrumentos urbanísticos. La autoridad urbanística definió las áreas en las que los propietarios tenían que ser indemnizados al considerarse que sus viviendas no eran aptas para su habitabilidad y las áreas en las que se habían previsto medidas de protección pasiva contra el ruido. Finalmente, los demandantes tuvieron acceso a la vía judicial.

El Tribunal subraya que las autoridades urbanísticas señalaron con cuidado el tipo de vuelos que podían ser restringidos: los de pasajeros y los ordinarios de mercaderías. No así los vuelos express de mercancías pues el propósito de la ampliación del aeropuerto era precisamente incrementar el servicio de esta modalidad. Sin embargo, la autoridad urbanística explicó que, en relación con el transporte express de mercancías, raramente había vuelos que fueran ocupados por completo por este tipo de mercancías. Por ello, se impondría al aeropuerto el deber de vigilancia de asegurar que la mayor parte de los bienes que se transportaran fueran bienes a transportar por el servicio express. Ante este nivel de precisión, el Tribunal dirá que no está en condiciones de sustituir la ponderación realizada por la autoridad interna.

A la vista del hecho de que los tribunales alemanes tomaron en consideración todos los factores relevantes y los ponderó de una manera razonable, dice el TEDH, no se puede considerar que las decisiones impugnadas hayan sobrepasado su margen de apreciación. Por ello, el Tribunal concluirá que las alegaciones de los demandantes en torno al artículo 8 deben ser rechazadas, por lo que inadmitirá la demanda por unanimidad.

3. DOCTRINA *LÓPEZ OSTRA*: ACTIVIDADES MOLESTAS E INSALUBRES Y CALIDAD DE VIDA

2.1. ACTIVIDADES INSALUBRES Y CALIDAD DE VIDA

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos vuelve a hilar una de sus sentencias medioambientales con el concepto de calidad de vida, enunciado

por primera vez en la sentencia ***Kyrtatos c. Grecia*, de 22 de mayo de 2003,** de la que dio buena cuenta el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en su trabajo, "Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias", *Revista Española de Derecho Administrativo* 125, 2005, 119-148. Me refiero a la sentencia recaída en el caso ***Dzemyuk c. Ucrania*, de 4 de septiembre de 2014.**

El demandante vivía en un pueblo sin suministro de agua centralizado. Recogía el agua de los pozos de agua subterránea para el consumo en su hogar. En 2000 la autoridad local decidió construir un cementerio en un solar vecino, a unos 40 metros de su casa. La Fiscalía ambiental informó al consejo del Ayuntamiento que la construcción del cementerio podía causar contaminación del río y de los pozos adyacentes al solar. Sin embargo, el cementerio sería inaugurado sin mayor problema en agosto de ese mismo año. El demandante solicitó la anulación de esa decisión y la clausura del cementerio. Tras una serie de informes de diferentes órganos administrativos desfavorables a la ubicación del cementerio, por su impacto en el medio ambiente y la salud de las personas, se ordenó judicialmente el cierre del mismo. Sin embargo, la sentencia no se ejecutó. Mientras tanto, un análisis bacteriológico del pozo del demandante mostró que el índice de contaminación por la bacteria E-coli excedía el nivel legal permitido.

El Tribunal recuerda que en base a su propia jurisprudencia, para que se pueda considerar aplicable el artículo 8 CEDH en este caso, es necesario que la interferencia alegada haya afectado directamente el domicilio o la vida privada y familiar del demandante y en un cierto grado. El alto nivel de bacterias encontradas en el agua del pozo del demandante, junto con una violación flagrante de la normativa medioambiental y sanitaria, confirmó la existencia de riesgos ambientales, que se tradujeron en unos niveles de contaminación del agua muy elevados, que han afectado a la calidad de vida del demandante e implicaron un grado suficiente de seriedad, que justifica la consideración de la aplicabilidad del artículo 8 a este caso.

La ilegalidad de la ubicación del cementerio ha sido señalada en numerosas ocasiones por las autoridades de salud ambiental y reconocida por los tribunales internos en varias sentencias. Es más, las autoridades locales competentes no han ejecutado la sentencia judicial firme recaída en el asunto, por la que se decide el cierre definitivo del cementerio. Por ello, el Tribunal considera que la interferencia en el derecho al respeto del domicilio y de la vida privada y familiar del demandante no ha sido conforme a derecho, por lo que decide, por unanimidad, que ha habido una violación

del artículo 8 CEDH. El TEDH reconoce, en fin, una indemnización al demandante de 6.000 euros por daños no pecuniarios.

2.2 ACTIVIDADES MOLESTAS SIN LICENCIA Y DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO: LAS MOLESTIAS OCASIONADAS POR EL FUNCIONAMIENTO ILEGAL DE UNA PLANTA DE ELABORACIÓN DE PRODUCTOS CÁRNICOS, NO IMPLICAN UNA VIOLACIÓN DEL DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO DEL VECINDARIO

En la **Decisión de inadmisión *Zbigniew KOCENIAK c. Polonia*, de 17 de junio de 2014,** la Administración del municipio polaco de Mielec, concedió una licencia a la vecina del demandante, identificada en la demandante ante Estrasburgo tras las siglas "H.K.", para la construcción en su propiedad de una casa de aperos y de un muladar. Se especificaba que ambas construcciones se situarían a lo largo del límite con la propiedad del demandante, a medio metro. Se requirió además que los muros que dieran a la propiedad del demandante no tuvieran ni ventanas ni puertas y que el agua de lluvia debía discurrir por la propiedad de H.K. Al parecer, otra vecina, K.Ś., había obtenido una licencia similar anteriormente.

Un tiempo después, el demandante comunicó a la oficina de distrito del municipio que sus vecinas habrían desviado el fin para el que se les concedió las licencias, de tal manera que habrían construido mataderos y plantas elaboradoras de productos cárnicos. Tras una inspección, se comprobó que efectivamente H.K. estaba usando la construcción para la que se había concedido la licencia como planta elaboradora de productos cárnicos, por lo que se le impondría una multa de unos 12 euros (50.00 zlotys).

En relación con la propiedad de K.Ś., el demandante alegó que no fue informado del resultado de la inspección. Se le comunicó que no se le consideró interesado en ese procedimiento porque dicha propiedad no colindaba directamente con la suya.

A partir de ahí, se iniciaría un arduo y complejo proceso administrativo y judicial. Si bien a nivel municipal se ordenaría la paralización de las actividades del matadero y de procesamiento de carne así como la solicitud de la licencia oportuna, a nivel estatal, en base a informes de expertos en materia de salud ambiental y veterinarios, se concluía que la actividad de H.K. no implicaba un riesgo ambiental ni sanitario. Además, el plan urbanístico local permitiría en la zona las actividades realizadas por H.K., si bien previamente habría que solicitar y obtenerse una licencia. En cualquier caso,

la actividad no llegaría a regularizarse, por lo que el demandante, agotada la vía interna, llega a Estrasburgo alegando que las autoridades no adoptaron las medidas oportunas para frenar las actividades molestas que generaba la planta de elaboración de productos cárnicos. Alegó, por tanto, una violación del artículo 8 CEDH. El olor, el ruido y la contaminación de la planta, dice el demandante, ponía en riesgo su salud y la de su familia. Las autoridades administrativas no ejecutaron la orden de paralización de las actividades, permitieron a su vecina, en su perjuicio, hacer un uso ilícito de su construcción y no han sido capaces de resolver el asunto en más de 13 años debido a procedimientos ineficaces ante varias administrativas, dilatándose el caso sin que se haya ofrecido una buena razón.

El TEDH, tras recalcar que este caso no se refiere a la interferencia del Estado en los derechos del demandante, sino a las molestias causadas por un tercero, comenzará su argumentación recordando los principios generales en materia de medio ambiente forjados a lo largo de los años en su jurisprudencia. En concreto, subraya que si bien no hay un precepto que recoja explícitamente el derecho a un medio ambiente adecuado, determinadas lesiones ambientales pueden afectar a los derechos reconocidos en el Convenio. En concreto, para que el artículo 8 CEDH sea aplicable, es necesario que se dé una situación de contaminación ambiental severa; que la contaminación o las actividades molestas lleguen a un nivel que implique una interferencia en los derechos de los demandantes al respeto de sus domicilios y vidas privadas y familiares, teniendo en cuenta diversos factores; que en el proceso administrativo y judicial se haya realizado una ponderación de los intereses generales con los individuales, entre otros. (párr. 57, 58 y 59).

En un caso como este, el TEDH deberá estudiar el proceso de decisión que se ha seguido teniendo en consideración que se haya tenido en cuenta debidamente los intereses individuales. El TEDH constata que la construcción que levantó la vecina del demandante no se ajustaba a las condiciones de la licencia. El Tribunal lamenta que el procedimiento para obtener una autorización retroactiva ajustada a la actividad que H.K. desarrollaba, durase tanto tiempo. Sin embargo, *el mero hecho de que las construcciones no se ajustaran a la normativa aplicable en materia de Derecho de la construcción, no es suficiente para considerar que se ha producido una interferencia en los derechos del demandante reconocidos en el artículo 8 CEDH*. El TEDH, continúa, deberá examinar en base al material contenido en el expediente, si las molestias ambientales alegadas fueron suficientemente serias para afectar negativamente el goce pacífico de las estancias del domicilio del demandante, disminuyendo así ***la calidad de su vida privada y familiar.***

A este respecto, el Tribunal acepta que es probable que al demandante le haya molestado el olor y la contaminación emitida por la planta cárnica. Sin embargo, el Tribunal debe determinar si las molestias llegaron al nivel mínimo exigido para considerar la violación del artículo 8. El Tribunal observa que el demandante no sustanció su demanda sobre las molestias ambientales alegadas ante los tribunales internos (¿?). Es cierto, continúa el Tribunal, que se ha quejado repetidamente del ruido y olor de la planta. Sin embrago, no facilitó ningún informe de expertos médicos o ambientales o cualquier otra prueba sobre el daño y las molestias que decía que le causaba la actividad de la vecina, ni en la vía interna ni ante el TEDH. En este sentido, el TEDH observa que no se puede decir, *en principio*, que se haya probado que el funcionamiento de la planta cárnica haya supuesto un peligro ambiental o que la contaminación excediera los niveles de seguridad establecidos por la normativa aplicable. El demandante tampoco ha probado que su salud se haya visto afectada por la contaminación. *No se ha mostrado, por consiguiente, que la contaminación de la que se queja el demandante fuera de tal grado o carácter que causara efectos nocivos en la salud del demandante o en la de su familia.*

El Tribunal también tendrá en consideración los razonamientos ofrecidos por las autoridades administrativas. Observa que la inspección llevada a cabo por las autoridades de sanidad animal y la Inspección sanitaria estatal probaron que las alegaciones del demandante en relación con la salubridad de las instalaciones no estaban fundadas. El TEDH recalca que después se llevaron a cabo cuatro inspecciones adicionales. Y como resultado de ello, se impusieron a los propietarios ciertas obligaciones con la finalidad de rectificar las irregularidades identificadas durante las inspecciones. Los análisis bacteriológicos del suelo realizados confirmaron que el suelo no estaba contaminado, con lo que no había peligro para la salud ni para el medio ambiente. En una decisión de 29 de julio de 1998, apunta el Tribunal, la autoridad administrativa declaró la actividad económica de la Sra. H.K. cumplía con las exigencias establecidas por la legislación ambiental. En concreto, su funcionamiento no excedió los niveles de contaminación y de ruido permitidos y el sistema de tratamiento de residuos funcionaba correctamente. El Tribunal recalca que esta decisión sería confirmada después. El TEDH observa en este sentido que el demandante no planteó contra-argumentos al respecto. También toma en consideración que se realizó una evaluación de impacto ambiental de la construcción y que el demandante no presentó estudios alternativos. Finalmente, observa que el plan urbanístico del municipio permite ese tipo de construcciones en la zona.

En conclusión, teniendo en cuenta lo sostenido en la vía administrativa, el Tribunal considera que no se ha probado que las molestias alegadas por el funcionamiento de la planta de elaboración de productos cárnicos de la vecina del demandante hayan sido lo suficientemente intensas para concluir que se haya dado una interferencia en el disfrute del derecho del demandante a su domicilio y a su vida privada.

En cuanto a la consideración del artículo 8 desde un punto de vista procedimental, se observa que las autoridades internas no sólo han tenido en consideración los documentos referidos al funcionamiento de la planta depuradora, sino que se han realizado inspecciones para comprobar que las construcciones cumplían con la normativa ambiental. Se constata asimismo que la instalación estuvo bajo la supervisión continuada del servicio estatal de sanidad ambiental. El Tribunal observa además que el demandante tuvo acceso a un recurso contra la decisión de instancia, del que hizo uso, y sus reclamaciones fueron examinadas, por consiguiente, en segunda instancia. Igualmente, el demandante tenía la opción de recurrir ante el Tribunal Supremo, en un procedimiento ecuánime presidido por la imparcialidad e independencia. El Tribunal observa que las razones proporcionadas por las autoridades internas, tanto administrativas como judiciales en el examen del caso, fueron plausibles y basadas en un examen cuidadoso.

El TEDH considera, en fin, que el Estado adoptó medidas razonables para asegurar los derechos del demandante recogidos en el artículo 8 CEDH, ponderando de una manera equilibrada los intereses del demandante y los de su vecina. Por ello, el Tribunal inadmitirá la demanda. De la misma manera, también inadmite la demanda en torno al artículo 13 CEDH (Derecho a un recurso efectivo).

Se trata en verdad de un resultado –el ofrecido por el TEDH– muy dudoso habida cuenta de que se trata de una actividad que las autoridades internas no han legalizado otorgando la licencia correspondiente. Uno de los parámetros que debe tener en consideración el TEDH al resolver cada caso, en primer lugar, es el del cumplimiento del principio de legalidad. En este caso no se ha respetado y no parece que la exigencia contenida en la Ley –la exigencia de licencia para una actividad que puede ser molesta e insalubre– sea irrazonable o desproporcionada. Por ello, parece que el TEDH en este caso haya ido más allá dando por buena, de alguna manera, una actividad que funciona sin licencia que, al parecer, perjudica la vida privada y familiar del demandante. En el caso de que la actividad no planteara problema legal alguno, se da por bueno igualmente el mal funcionamiento de la Administración que no habría sido diligente en el otorgamiento de

una licencia para una actividad que en principio no parece que tuviera que entrañar una complejidad especial. Por otro lado, la referencia a la imparcialidad e independencia del Tribunal Supremo parece redundante pues se presume que todo Tribunal en un Estado de Derecho está presidido por estos dos principios.

El criterio del grado de intensidad también será decisivo en la ***Decisión de Inadmisión Alexandru CHIŞ c. Rumanía***, de 9 de septiembre de 2014, así como en la sentencia recaída en el caso ***Udovičić c. Croacia*, de 24 de abril de 2014.**

En el primer caso, el demandante se queja del ruido de un bar de debajo de su casa. En este caso, el bar funcionaba con licencia, las mediciones de ruido daban unos niveles inferiores a los legalmente permitidos y la Administración prestó especial atención a la queja de los vecinos, adoptando medidas cautelares como la clausura temporal del bar y, finalmente, el cierre definitivo del mismo debido a la no renovación de la licencia por la oposición de la comunidad de propietarios. Los tribunales internos dictaminarían que la comunidad de propietarios tendría un derecho absoluto a oponerse. En este caso no parece, por tanto, que la víctima sea el demandante.

En el segundo caso, ***Udovičić c. Croacia*,** el TEDH, por el contrario, condena a Croacia por una violación del artículo 8 CEDH, ya que, en base a varios informes, el ruido del bar –también– de debajo de la casa de la demandante, así como el barullo de los clientes bebidos, excedía los límites legales permitidos, sin que se adoptaran medidas para solucionar el problema. Las molestias comenzaron en 2002 y se prolongaron durante más de 10 años.

4. EL INTERÉS PÚBLICO A UN *"SENDERO SEGURO Y ATRACTIVO"* DEL CAMINO DE SANTIAGO DELIMITARÁ EL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

En la **Decisión de Inadmisión *Edwin STEINER y Ottilia SYEINER-FASSLER c. Suiza*, de 7 de octubre de 2014**, los demandantes son nacionales suizos que viven en el municipio de Alpthal (cantón de Schwyz). Acuden a Estrasburgo solicitando como medios de prueba los documentos referidos a los permisos de construcción de dos senderos, con la finalidad de demostrar la ruta histórica exacta que tomaría el Camino de Santiago por la zona. El interés de los demandantes radica en que la Administración, tras unas fuertes tormentas, hizo una nueva delimitación que afectaría a

su propiedad, con las consiguientes molestias que, según alegan, ocasionan los peregrinos y los senderistas. Por consiguiente, en este caso se trata una cuestión de prueba, enmarcada en el ámbito del Derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH) pero, como se verá, ante la imposibilidad de obtener los documentos probatorios, la Administración opta por consolidar el camino que considera más seguro y atractivo, que sería precisamente el que afecta a la propiedad de los demandantes. Veamos, a continuación, en detalle, los hechos y la argumentación del TEDH.

En el cantón de Schwyz, el Camino de Santiago, una red de rutas de peregrinaje medieval, que discurre por varios países europeos y culmina en Santiago de Compostela, transcurre de Einsiedeln vía Alpthal hacia la ciudad de Schwyz.

En los últimos años, aproximadamente 1,5 kilómetro de la ruta entre Chriegmatt y Gämschtobelbach ha discurrido a lo largo de la carretera principal, en un camino pavimentado, en el lado izquierdo del río Alp.

En 1984 unas fuertes tormentas ocasionaron importantes daños en la región. Las orillas del río Alp tuvieron que ser alineadas y los alrededores, reconstruidos. Consideradas medidas de urgencia, estas obras se realizaron sin seguir procedimiento formal de autorización alguno. En 2003, las autoridades del cantón de Schwyz manifestaron su intención de mover esta ruta del Camino de Santiago al lado derecho del río Alp, en un camino forestal que hace intersección con la propiedad de los demandantes en 7 metros, en la parte sudoeste y 17 metros, en la parte noroeste. Además, el camino forestal transcurre por un pantano de bajo nivel inventariado, de importancia nacional, que goza además de protección constitucional. En efecto, según el artículo 78.5 de la Constitución Federal Suiza, "Se protegerán los pantanos y zonas pantanosas de especial belleza que sean de interés nacional. No se podrán levantar instalaciones, ni modificar el terreno. Se exceptuarán de esta prohibición las instalaciones destinadas a la protección de estos espacios, así como las instalaciones hasta ahora existentes dedicadas a la explotación agrícola".

El 1 de julio de 2006, los demandantes, sus hijos, representantes del consejo de distrito y la administración de distrito, así como el director de la oficina cantonal de bosques, caza y pesca, visitaron el sitio. Los demandantes declararon que no tolerarían un nuevo sendero que transcurriera por su propiedad, debido a diversos enfrentamientos que han tenido con senderistas, por la basura y suciedad que generan los senderistas y sus perros. El 3 de julio de 2006, los demandantes y el director de la oficina cantonal de bosques, caza y pesca, jerárquicamente subordinado al departamento

de economía del cantón de Schwyz, firmaron un acuerdo en base al cual, la legislación aplicable permitiría la adquisición obligatoria de la servidumbre, si no fuera obtenida de una manera voluntaria por el cantón; sin embargo, teniendo en consideración la salud y bienestar de los demandantes, se declaró la renuncia voluntaria y se decidió no declarar legalmente la servidumbre. A cambio, los demandantes declararían que tolerarían "hasta nueva orden" la *Iron Bike Race*, carrera que tiene lugar una vez al año.

A principios de 2009, el departamento de medio ambiente del cantón decidió que el tramo del Camino de Santiago transcurriera por el lado derecho. La memoria del plan de uso del suelo razonaba que no se entendía por qué los excursionistas y peregrinos debían ir por un camino poco atractivo, en una acera pavimentada cuando en el otro lado del río había un camino de grava, por un bosque sombrío e idílico. Las objeciones de los demandantes fueron rechazadas por el departamento de medio ambiente del cantón que explicó que durante años la Administración y la Asociación Suiza de senderistas habían intentado en vano llegar a un acuerdo con la familia Steiner-Fässler. Recientemente, los demandantes habían rechazado conversaciones con la finalidad de llegar a un acuerdo amistoso. La Administración considera que las dos partes del camino que transcurren por la propiedad de los demandantes están clasificadas como área forestal y, por consiguiente, son de acceso público, según la ley suiza. Además, el acuerdo al que llegaron los demandantes con el departamento de economía carecía de validez pues ese órgano no tiene competencia en esta materia. De modo que, a diferencia de lo que alegan los demandantes, no ha habido una violación del principio de buena fe.

En mayo de 2011, el consejo del cantón de Schwyz desestimó el recurso interpuesto por los demandantes. Revisando los hechos, el consejo observó que la casa de los demandantes se encontraba a 70 metros del camino de grava y que el sendero sólo cruzaba dos pequeñas porciones de la finca de los demandantes. Por consiguiente, el consejo consideró que la interferencia en la propiedad de los demandantes era marginal y tolerable. Admitió que el acuerdo de 3 de julio de 2006 podría constituir una base en la que fundamentar expectativas legítimas. Empero el consejo añadió que ***debido al interés público preponderante a un Camino de Santiago seguro y atractivo, las expectativas legítimas de los demandantes no quedaban protegidas.***

El 21 de septiembre de 2011, el tribunal administrativo del cantón de Schwyz desestimó el recurso de los demandantes, basando su decisión en las mismas consideraciones que la autoridad administrativa. La solicitud

de los demandantes de acceder al expediente de la autorización de construcción de 1984 en la que se demostraría que el camino históricamente ha transcurrido por el lado izquierdo del río y que el sendero forestal a la derecha del río fue construido en 1984 sería inadmitida. El tribunal administrativo explicó que debido a fuertes tormentas acontecidas en 1984, las orillas del río Alp tuvieron que ser delineadas nuevamente. Sin embargo, con la finalidad de averiguar la ruta histórica exacta del Camino de Santiago, el tribunal realizó varias investigaciones. El 10 de agosto de 2011, solicitó más información al departamento de medio ambiente del cantón. El departamento, sin embargo, no clarificó la situación. Indicó que la re-ubicación del camino se realizó sin seguir un procedimiento formal. De conformidad con una carta del oficial de paisajes culturales, se podía presumir que los peregrinos solían caminar por el lado derecho del río Alp, por el sendero forestal. En base a esa prueba, el tribunal observó que la situación seguía sin clarificarse. Además apuntó que las fuertes tormentas de 1984 requirieron una rápida reconstrucción de la zona afectada, incluyendo la delineación de las orillas del río. El tribunal concluiría que la determinación de la ruta histórica exacta del Camino de Santiago no era decisiva, tras las tormentas, pues no se había perdido ningún valor histórico y el sendero podía re-ubicarse en el otro lado del río sin perder calidad. El Tribunal concluirá que tras la determinación de los hechos, lo requerido por los demandantes no era pertinente y debía, por consiguiente, rechazarse.

El Tribunal Supremo Federal también desestimaría las peticiones de los demandantes. En primer lugar, denegó la solicitud de recibir el permiso de construcción de 1984 por carecer de pertinencia para la solución del caso. En relación con el acuerdo al que llegaron los demandantes con el director de la oficina de bosques, caza y pesca, dice el Tribunal, debieron advertir que el órgano carecía de competencia. Además, podía ser revocado en cualquier momento (en el mismo se disponía, por ejemplo, que los demandantes tolerarían una carrera anual de bicis, *hasta nueva orden*). En cualquier caso, el Tribunal observa que los demandantes no han sufrido desventaja alguna por confiar en el acuerdo.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del art. 6 CEDH. Consideran que las autoridades suizas les han negado las pruebas en relación con la construcción tanto del camino pavimentado como del de grava de 1984, tras las fuertes tormentas que tuvieron lugar. Los demandantes, además, consideran que las autoridades suizas no han respetado sus derechos contemplados en el artículo 8 CEDH.

En relación con el artículo 6 CEDH, el TEDH subraya que el derecho a un proceso justo no garantiza el acceso a todas las pruebas potenciales que estén a disposición de las autoridades. Las autoridades nacionales tienen la potestad de ordenar la realización de pruebas y pueden realizar una evaluación de las mismas. La misión del TEDH será la de considerar si el proceso en su conjunto, lo que incluye la evaluación de las pruebas, ha sido justo. Por consiguiente, el Tribunal no evalúa defectos procedimentales aislados, a menos que de ellos se deriven cuestiones cruciales para la resolución del caso.

Volviendo a las circunstancias del caso, el Tribunal observa que el tribunal administrativo del cantón hizo varias investigaciones en relación con los documentos de 1984 en cuanto a la construcción de ambos caminos, el pavimentado y el de gravilla. El tribunal administrativo contactó con el departamento de medio ambiente del cantón, al que no le fue posible proporcionar los documentos requeridos, y la oficina de paisaje cultural, la cual tampoco pudo clarificar la cuestión. En su conclusión, el tribunal administrativo sostuvo que, por varias razones, los documentos no eran pertinentes en el caso. El TEDH observa que el Tribunal Federal ratificó el razonamiento del tribunal administrativo y, además, especificó que existían razones objetivas para reubicar el sendero al lado derecho del río Alp.

En conclusión, si bien el TEDH subraya la importancia del acceso a los medios probatorios, considera que las autoridades internas no han actuado arbitrariamente en la investigación en torno a la existencia de los documentos de 1984 en relación con la construcción de ambos senderos. Por ello, inadmite la demanda en relación con el artículo 6 CEDH.

En relación con el artículo 8 CEDH, el TEDH observa que no se había planteado en el ámbito interno desde un punto de vista sustantivo, por lo que declara que no se ha producido el agotamiento de la vía interna al respecto.

5. LA PROTECCIÓN DE LA POSESIÓN COMO *INTERÉS SUSTANTIVO* FRENTE AL INTERÉS PÚBLICO A LA CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS LAGUNARES

En la sentencia recaída en el caso ***Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. c. Italia*, de 17 de septiembre de 2014,** la demandante es una sociedad limitada de derecho italiano. El caso se refiere al registro como propiedad marítima del Estado de una parte del lago de Venecia conocido como Valle Pierimpiè, que la sociedad demandante había adquirido y

utilizaba como piscifactoría. En 1989, 1991 y 1994 las autoridades tributarias de Padua ordenaron a la demandante abandonar el lugar en base a que el valle de pesca era propiedad del Estado. La demandante inició un procedimiento ante el tribunal de distrito de Venecia contra los Ministerios de Hacienda, Transporte, Navegación y Obras Públicas con la finalidad de obtener una declaración que reconociera su propiedad con respecto del Valle Pierimpiè. La solicitud sería inadmitida. La demandante recurriría sin éxito hasta agotar la vía interna.

La demandante invoca el artículo 1 del protocolo adicional al Convenio ante el TEDH, quejándose de haber sido privada de sus bienes sin indemnización. En concreto, del valle de pesca, *Valle Pierimipiè*. Asimismo, invoca el artículo 6 CEDH, quejándose de una falta de equidad en el proceso interno.

El Tribunal resolvió por Decisión de Inadmisión de 18 de junio de 2013, que el Tribunal de Casación había motivado suficientemente su decisión. Di cuenta de esta resolución en el anterior Observatorio (2014). Sin embargo, al parecer, no disponía de suficientes datos para decidir sobre la cuestión del artículo 1 del Protocolo adicional nº 1 y, por ello, solicitó más información al Gobierno italiano aplazando, por consiguiente, su decisión sobre la admisibilidad a este respecto, posibilidad que viene contemplada en el artículo 54.2 del Reglamento del Tribunal. Pues bien, en esta sentencia se resolverá precisamente la demanda en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

El Gobierno apuntó que el Valle Pierimpiè se incorporó a la laguna de Venecia en 1783, deviniendo propiedad del Estado, de la cual no se puede disponer. Los tribunales italianos consideran el valle de pesca en cuestión un valle abierto en el que se puede pescar en las mismas condiciones que en aguas abiertas. El Gobierno explicó que la sociedad demandante no tenía título de propiedad alguno sobre el sitio ya que las propiedades que pertenecen al dominio público marítimo no pueden venderse. El TEDH resalta que se puede decir que existe una "posesión" en el sentido del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio en la medida en que la situación fáctica y legal existente antes de la anulación del título de propiedad de la demandante, le confirió una expectativa legítima, basada en derechos de propiedad, que era suficiente para constituir un interés sustantivo protegido por el Convenio.

En este caso, la demandante tuvo posesión formal del título de propiedad, tal y como se desprende de las actas notariales y del Registro de la Propiedad. La demandante en la práctica tenía una expectativa legítima

que se remontaba al siglo XV, momento en el que se otorgaron títulos de propiedad individuales sobre los valles de pesca y cuya explotación y ocupación se ha ido tolerando con el paso del tiempo. La demandante ha pagado impuestos que gravan la propiedad del Valle Pierimpiè y ha ocupado el sitio y actuado como el propietario sin que las autoridades hayan ejercitado acción alguna. El sitio era la base de actividad de la demandante, el beneficio que la empresa obtenía del valle era su principal fuente de ingresos y hasta que la propiedad ha sido incorporada al dominio público marítimo terrestre, la demandante ha tenido una expectativa legítima de continuar con su actividad. El Tribunal considera que estas circunstancias han conferido a la sociedad demandante un ***interés sustantivo*** protegido por el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio. En consecuencia, el TEDH sostiene que la incorporación del Valle Pierimpiè al dominio público marítimo constituyó una interferencia en el derecho de la demandante al goce pacífico de sus posesiones, implicando una "privación" de su propiedad, a los efectos del Convenio.

El Tribunal considera que la interferencia en cuestión tuvo una base legal suficiente en Derecho italiano y persiguió el fin legítimo del interés general en la protección del medio ambiente y el ecosistema de la laguna y asegurar que el último fuera destinado a su uso público.

A continuación, el TEDH analizará si la interferencia ha sido proporcionada al fin legítimo perseguido. A este respecto, el Tribunal examina si se ha dado un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los requerimientos de la protección de los derechos fundamentales de los individuos.

En esta conexión, subrayó que en este caso no se ha ofrecido ninguna indemnización a la demandante por la privación de su posesión. Por el contrario, se le ordenó pagar una indemnización por la ocupación ilegal del Valle Pierimpiè.

Además, no hay nada en el archivo que muestre que las autoridades tuvieran en consideración el hecho de que la transferencia del valle al dominio público marítimo haya significado para la demandante la pérdida de su "herramienta de trabajo" ya que el valle era la base de su actividad de negocio, que había ejercido de una manera legal.

Finalmente, si bien la demandante ha podido re-localizar sus actividades, probablemente haya sido una tarea difícil y haya implicado costes significativos. Las autoridades no han dado paso alguno para reducir el impacto económico de esta interferencia.

Por ello, el TEDH considera que la interferencia en el derecho al goce pacífico de las posesiones de la demandante ha sido manifiestamente desproporcionada a la finalidad legítima perseguida. El Estado no ha realizado una ponderación adecuada entre los intereses públicos y privados en juego. Se ha impuesto una carga excesiva a la demandante. Concluye, en este sentido, que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

6. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En la Decisión de Inadmisión ***Stanisław SKWIRUT c. Polonia*, de 4 de noviembre de 2014,** el demandante es un ingeniero químico empleado por la empresa MPGK de Jasło, creada por el Ayuntamiento de Jasło, que presta a los vecinos diversos servicios públicos, como suministro de agua, tratamiento de aguas residuales y suministro de energía eléctrica. Desde 1995, el demandante ocupó un puesto de dirección en la planta de depuración de aguas residuales (en adelante, "la planta depuradora"), administrada por la MPGK de Jasło.

Entre 1998 y 2001, el demandante remitió a la dirección de la empresa pública una serie de cartas denunciando disfunciones en la gestión de la planta depuradora. El demandante denunciaba en concreto el almacenamiento de desechos producidos por la planta ya que consideraba que no respetaba las condiciones establecidas por el alcalde de Jasło en una decisión por la que autorizó el depósito temporal de los desechos fuera de su recinto. Sostenía que los residuos, que según él no se trataban correctamente, fueron depositados durante un tiempo superior al autorizado por el alcalde en el emplazamiento del viejo lecho de la rivera del Wisłoka, precisando que el almacenamiento se realizó en un lugar inapropiado y de una manera que presentaba riesgos sanitarios y medioambientales.

En una carta de 20 de septiembre de 2001, enviada al inspector regional de medio ambiente, el demandante se quejaba de no haber recibido ninguna respuesta de su empleador. Sostuvo que los residuos depositados fuera del recinto de la planta depuradora contenían sustancias tóxicas en cantidad superior a lo permitido por las normas. El inspector regional de medio ambiente le notificó una carta el 28 de diciembre de 2001, en la que se informó al demandante que el control efectuado en octubre de 2001 por sus servicios, confirmó la presencia de irregularidades, como la vulneración de las normas en materia de gestión de residuos por parte de la empresa MPGK, la ausencia de medidas en materia de reciclaje de los residuos y el empleo de métodos no autorizados para la evacuación de las

alcantarillas. El inspector subrayó que las autoridades –incluido, el alcalde– fueron informados de los controles y de las medidas tomadas para resolver los desórdenes constatados y que se había requerido a la MPGK de Jasło a presentar un plan de acción en un plazo establecido, con la finalidad de poner fin a las irregularidades.

El 11 de marzo de 2002, el demandante remitió a Wodociągi Dębickie, empresa encargada del suministro de agua potable a la ciudad de Dębica, una carta informando de irregularidades acontecidas entre 1997 y 2002 en la planta depuradora de Jasło. En el sello de la carta constaba el nombre del demandante y su cargo como responsable de la planta depuradora. El demandante indicó que se sintió obligado a informar a su interlocutor que los residuos acumulados contenían metales pesados y que se estaban desplazando hacia puntos destinados al suministro de agua potable de la ciudad de Dębica. Sostuvo que a él le movía la voluntad de prevenir los riesgos que su empleador podía ocasionar al medio ambiente natural y a la salud pública y afirmó estar decepcionado por la atención que estaban prestando al caso el alcalde y el inspector de medio ambiente.

El 29 de marzo de 2002, el empleador del demandante le notificó su despido debido a la supresión de su puesto con motivo de una reestructuración interna. El demandante recurrió esta decisión. Por sentencia de 27 de noviembre de 2002, el tribunal de distrito de Jasło ordenó el restablecimiento del demandante en sus funciones, considerando que su despido se basaba en un motivo ficticio. El 28 de febrero de 2003, el tribunal regional de Krosno confirmó esta sentencia.

Mientras tanto, el 26 de agosto de 2002, el demandante envió al ministerio de Medio Ambiente una carta similar a la que remitió a la empresa Wodociągi Dębickie. El ministerio, el 27 de septiembre de 2002, respondió al demandante comunicándole que estaba al corriente de los controles realizados por el inspector regional de medio ambiente, así como del proceso al que habían dado lugar que concluyeron en una sanción a la empresa MPGK por una infracción administrativa por incumplir la normativa en materia de almacenamiento de residuos. El ministerio hizo observar que el alcalde de Jasło ordenó a MPGK a desplazar el depósito de residuos no autorizado. El ministerio concluyó que al no incluir la carta del demandante ningún elemento novedoso con respecto de los hechos ya conocidos y atendidos por las autoridades competentes, daba el caso por cerrado.

El 5 de febrero de 2003, el demandante informó igualmente a la policía acerca de las disfunciones en el funcionamiento de la planta depuradora de Jasło, lo que provocó la apertura de una investigación por parte del

Ministerio Fiscal. El 7 de marzo de 2003 el demandante fue restablecido en su puesto de responsable de la planta depuradora en aplicación de las sentencias que obtuvo a su favor. Sin embargo, el 20 de mayo de 2003 fue cesado en sus funciones y se le remitió al puesto de inspector de servicios de aprovisionamiento y en consecuencia su salario fue reducido en unas dos quintas partes. El empleador del demandante motivó su decisión en una profesionalidad insuficiente del interesado, en una falta de cooperación con los otros servicios, un trato inapropiado con sus subordinados así como en una pérdida de confianza debido a un comportamiento perjudicial para sus intereses. Se refirió en concreto a las cartas enviadas a diferentes autoridades, las cuales, a su modo de ver, contenían mentiras, saltándose la vía jerárquica. El demandante recurrió esta decisión.

El 17 de junio de 2004, el demandante remitió una nueva carta al inspector general de medio ambiente, quien le contestaría indicándole que la situación había mejorado y que los residuos producidos por la planta depuradora podían utilizarse con fines agrícolas. El demandante remitiría también una carta, similar a las anteriores, al prefecto de Podkarpackie, órgano que le contestó indicándole que tenía constancia de las disfunciones de la planta depuradora, de las medidas adoptadas y que no era necesario obligar a la empresa a adoptar más medidas hasta la resolución de la investigación de la fiscalía.

El 7 de enero de 2005, el fiscal de Jasło informó al demandante que había dado por cerrada la investigación por no haber lugar a la misma. Si bien constató una infracción de la ley sobre la gestión de los residuos por el almacenamiento de los mismos en un lugar inapropiado, observó que no se había dado el grado de contaminación alegado por el demandante que pudiera afectar a la rivera del Wisłoka así como entrañar un riesgo para el medio ambiente y la salud de las personas. En relación con la alegación de irregularidades en la gestión de la planta depuradora por responsables de la empresa MPGK, el fiscal concluye tras la investigación que no ha habido infracción alguna. El fiscal indicó que la resolución de la investigación se había basado en un informe de un experto científico que concluyó que el método de almacenamiento y la cantidad de residuos fuera de la planta depuradora era irregular. Sin embargo, en cuanto a la contaminación que producían los residuos, salvo la constatación de un caso aislado de salmonella en 2001, de los diferentes tests que se realizaron en 2001 y 2003, no se constató la presencia de metales pesados ni de un nivel de contaminación susceptible de constituir riesgos sanitarios ni medioambientales.

Sin embargo, el demandante continuaría en su actitud y remitiría una nueva carta al alcalde del municipio vecino criticando tanto a las autoridades administrativas como al fiscal ante su actitud indiferente ante la protección del medio ambiente. Le advertía que, si bien no había aumentado el almacenamiento de residuos desde 2002, seguía en el mismo lugar con el consiguiente riesgo que existía para la salud y el medio ambiente de su municipio. El alcalde de este municipio remitió esta carta a la atención de las autoridades con responsabilidad en el tema, a saber, el prefecto de Podkarpackie, el alcalde de Jasło, el inspector regional de medio ambiente y el empleador interesado.

Finalmente, el empleador del demandante le notificó la carta de despido por falta grave, por una falta de respeto de su obligación en tanto que asalariado encargado de proteger los intereses de su empleador. Le imputó una lesión a su reputación.

El demandante acudió ante los tribunales. Si bien en primera instancia se reconoce que el despido fue abusivo y se acuerda una indemnización, en las demás instancias jurisdiccionales se considera que el despido estuvo suficientemente justificado, pues se observa que realmente no se dio la contaminación que denunciaba el demandante en las sucesivas cartas que envió a diferentes responsables públicos. Subrayan que el comportamiento del demandante fue contrario a la Ley y constitutivo de una falta pues repitió las mismas alegaciones aun sabiendo que habían sido contradichas por el fiscal y por el inspector regional de medio ambiente. El demandante, en fin, habría excedido los límites de la crítica a su empleador, según los tribunales internos. Si bien se reconoce el derecho del demandante de dar a conocer los problemas de funcionamiento de la planta depuradora, una vez se comprobó técnicamente que parte de lo que argumentaba el demandante no era cierto –en concreto, que el almacenaje irregular de residuos podía comportar riesgos ambientales y sanitarios– el interesado debió respetar la resolución del fiscal y del inspector de medio ambiente en la materia, fundamentadas en informes técnicos, y no seguir propagando las mismas alegaciones.

Finalmente, el demandante acude en casación alegando que el contenido de sus cartas tenía como finalidad la protección del medio ambiente, que se había optado en las diferentes instancias administrativas y jurisdiccionales por hacer prevalecer la protección de la reputación de su empleador y que no se había movido por intereses personales. El tribunal inadmitió el recurso.

Agotada la vía interna, el demandante acude ante el TEDH alegando una violación del artículo 10 CEDH. Su despido, considera, constituye una lesión de su libertad de expresión.

El TEDH comienza su argumentación constatando que el despido vino motivado por la carta que envió el demandante, contra su empleador, al alcalde de un municipio vecino. Observa también que el demandante no contrastó suficientemente sus alegaciones y comportaron una lesión de la reputación del empleador. Si bien el demandante no invocó el artículo 10 CEDH en el procedimiento en la vía interna, el Tribunal considera que esta disposición es aplicable. Esta afirmación es realmente llamativa pues normalmente el Tribunal considera que no se ha agotado la vía interna en torno a un precepto determinado cuando no ha sido invocado en la vía interna y, por consiguiente, los tribunales internos no han dilucidado al respecto. En este caso, al parecer, el Tribunal sigue una doctrina novedosa iniciada en la sentencia ***Nenkova-Lelova c. Bulgaria*, de 11 de diciembre de 2012.**

Volviendo a las circunstancias del caso, el Tribunal observa que el demandante era un trabajador de una empresa creada por la Administración municipal. No pertenecía, por tanto, a la función pública. El TEDH recuerda que la libertad de expresión del art. 10 CEDH implica la protección frente a injerencias arbitrarias de los poderes públicos. En ocasiones, añade, también será necesaria una intervención activa de las autoridades para remover los obstáculos que puedan impedir su ejercicio. También recalca, como se ha dicho en casos anteriores, que la denuncia por un trabajador, contractual o estatutario, de conductas o actos ilícitos en un lugar de trabajo, debe protegerse en ciertas circunstancias. Es más, en ocasiones será el trabajador contratado o el funcionario el único que tenga acceso al conocimiento de ciertas circunstancias por su puesto de trabajo y, por consiguiente, sea el que está en mejor posición para la defensa del interés general advirtiendo a su empleador o a la opinión pública. Sin embargo, el TEDH también subraya que los empleados tienen un deber de lealtad, de reserva y de discreción hacia sus empleadores. El Tribunal, en este contexto, recuerda que en la carta que había remitido al alcalde de Dębica el demandante denunciaba las disfunciones en la gestión de la planta depuradora, empresa de utilidad pública supervisada por las autoridades del municipio y que alertó al alcalde en cuestión de los riesgos que el desorden en el seno de la empresa de su empleador era susceptible de ocasionar en el medio ambiente natural y la salud pública de su municipio. Las cartas, sin embargo, han sido remitidas a las autoridades sin hacer público su contenido, con lo que no se ha producido un menoscabo en el honor o imagen del empleador en la opinión pública.

El Tribunal recuerda que si bien el derecho a comunicar informaciones sobre cuestiones de interés general está protegido por el Convenio, debe ser ejercido de buena fe, en base a hechos exactos y aportando informaciones

fiables y precisas. El TEDH observa que inicialmente, el demandante ha intentado alertar a sus superiores y se ha comprobado que algunas de sus alegaciones estaban fundadas. Observa que en la carta incriminada el demandante imputaba a su empleador, entre otras, irregularidades en la gestión de los residuos producidos por la estación depuradora, la contaminación que se podía dar en la Riviera del Wisłoka, así como los riesgos ocasionados a la salud pública y al medio ambiente natural.

El Tribunal estima que los escritos del demandante consistieron en la imputación de hechos concretos, graves, que se traducían en la imputación al empleador de conductas contrarias a la ley y a los fines de la empresa. En este contexto, recuerda que contrariamente a los juicios de valor que no pretenden su prueba ni su exactitud, en cambio los hechos alegados por el demandante eran susceptibles de prueba, de suerte que la proporcionalidad de la injerencia depende de la existencia de una base fáctica.

El Tribunal observa que en este caso las acusaciones planteadas no han sido probadas. Las autoridades han considerado probadas las acusaciones del demandante referidas a la ubicación inadecuada del almacenamiento de residuos. No así las referidas a la contaminación ambiental y sanitaria, que entrañan una gravedad muy significativa. El TEDH resalta que las conclusiones de las autoridades administrativas fueron confirmadas por el Ministerio Fiscal, que se fundó en el informe de un científico experto que contradijo las afirmaciones del demandante. El TEDH subraya que las jurisdicciones internas han estimado que el demandante había excedido los límites admisibles de la libertad de expresión ya que siguió propagando las mismas alegaciones a pesar de que las autoridades administrativas y el fiscal habían probado que las alegaciones del demandante no eran veraces.

El TEDH, teniendo en cuenta los elementos de los que dispone, considera que la conclusión a la que han llegado las jurisdicciones internas no se puede considerar irrazonable o arbitraria. Por ello, inadmitirá la demanda.

7. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

- Sentencia ***Udovičić c. Croacia*, de 24 de abril de 2014.**
- Decisión de Inadmisión ***Frank ECKENBRECHT y Heinz RUHMER c. Alemania*, de 10 de junio de 2014.**
- Decisión de inadmisión ***Zbigniew KOCENIAK c. Polonia*, de 17 de junio de 2014.**

- Sentencia ***Dzemyuk c. Ucrania*, de 4 de septiembre de 2014.**
- Decisión de Inadmisión ***Alexandru CHIŞ c. Rumanía*, de 9 de septiembre de 2014.**
- Sentencia ***Karin Andersson y Otros c. Suecia*, de 17 de septiembre de 2014.**
- Sentencia ***Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. c. Italia*, de 17 de septiembre de 2014.**
- Decisión de Inadmisión ***Edwin STEINER y Ottilia SYEINER-FASSLER c. Suiza*, de 7 de octubre de 2014.**
- Decisión de Inadmisión ***Stanisław SKWIRUT c. Polonia*, de 4 de noviembre de 2014.**

V

Alemania: Aproximación a las últimas tendencias del Derecho Medioambiental como un derecho dirigido a la explotación racional de los recursos naturales

FRANZ REIMER

JULIA ORTEGA BERNARDO

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO. 2. LAS REFORMAS EN LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LAS ENERGÍAS RENOVABLES. 2.*1. La reforma de la legislación de energías renovables de 2014. 2.2. Novedades en el sector de la energía eólica.* 3. FOMENTO DEL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD CON VEHÍCULOS ELÉCTRICOS. 4. NOVEDADES RELATIVAS A LA REGULACIÓN DEL *FRACKING*. 5. CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. PLANTEAMIENTO

La lucha frente al cambio climático es, a todas luces, el mayor desafío que en la actualidad han de afrontar conjuntamente el Derecho y la política relativa a la protección ambiental del Estado alemán. Así se desprende de las últimas iniciativas desarrolladas en este Estado europeo, tanto a nivel legislativo como por lo que se refiere a los estudios publicados por la doctrina científica. El objetivo central y común a todos los esfuerzos académicos, normativos y propiamente ejecutivos es poner freno al cambio climático a través de la reducción de los gases de efecto invernadero. De hecho, el Derecho de protección frente al cambio climático, entendido éste

como la suma de todas aquellas normas legales aprobadas con la finalidad de proteger el clima frente a cualquier influencia procedente de la mano del hombre, ha pasado a ser, en los últimos años, la cuestión nuclear de la discusión política y legislativa en materia de medio ambiente.

Conviene además no perder de vista que los debates e iniciativas que se promueven en la actualidad en la República Alemana se están produciendo en el marco de la ***"Estrategia ministerial sobre Cambio energético"***, adoptada en el año 2011, –a la que ya se hizo referencia en el anterior informe sobre Derecho ambiental alemán integrado en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, pp. 144 y ss.–. Se asiste, por tanto, a una serie de transformaciones que no acaban de ponerse en marcha, sino que se encuentran dentro de un proceso de consolidación, en el que resultan decisivas las técnicas e instrumentos de protección medioambiental. En el trasfondo de estos movimientos lo que se persigue es que esta preocupación medioambiental que domina el panorama desde hace unos años, la lucha contra el cambio climático, encuentre su adecuado ajuste y fundamentación en el seno del ordenamiento jurídico.

Asimismo es importante advertir que mientras que la evolución de otros campos del Derecho medioambiental alemán se ha producido sin especiales discusiones, muchas de las cuestiones relativas al Derecho medioambiental de la energía, que es el más conectado con la lucha frente al cambio climático, están ocasionando innumerables e intensos debates a todos los niveles. Hay que tener, por tanto, presente que las últimas novedades en esta materia están resultando bastante controvertidas en la sociedad alemana. Con todo, aquí se expondrán de forma lineal los cambios más relevantes, y de forma resumida, se centrará nuestra atención en tres ámbitos de especial interés, por cuanto han sido, o están siendo, sometidos a importantes cambios y revisiones en los últimos dos años. Se aludirá a la nueva reforma en la legislación sobre energías renovables (2), al fomento del transporte a través de vehículos eléctricos (3), y a la legislación sobre la técnica del *fracking* (4).

2. LAS REFORMAS EN LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

1.1. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES DE 2014

En los últimos años la política medioambiental en la República federal alemana ha de enfrentarse al dilema que plantea el vacío de fuentes de

producción en materia energética que se ha originado desde dos frentes: tanto por haberse despedido definitivamente de la utilización de la energía nuclear (la desnuclearización tuvo lugar en 2011), como por tener que cumplir con la exigencia de evitar, en la medida de lo posible, la utilización de combustibles fósiles en la producción energética. Ante este desafío se ofrecen varias soluciones. Las posibilidades que una y otra vez se barajan, se basan fundamentalmente en la utilización de energías renovables, aunque también se alude al objetivo de disminuir en general el consumo de energía. El Ministerio federal del Medio ambiente define de hecho la "*Estrategia hacia el cambio energético*" como "el punto de partida de una etapa de predominio de las energías renovables y de la eficiencia energética". Para ello, con la finalidad de lograr un verdadero "cambio energético", y, sobre todo, desde el punto de inflexión que supuso la catástrofe de Fukushima, se han aprobado múltiples textos legales por la Coalición en el Gobierno –de la Unión democrática cristiana/la Unión social cristiana y FDP–. Se trata de nuevas normas aprobadas y publicadas entre los años 2011 y 2013, a raíz de la implantación de la Estrategia ministerial en materia de energía. Sin embargo, tampoco puede obviarse el dato de que las novedades introducidas en este ámbito vienen gestándose desde hace más de una década. Fue a principios de los noventa cuando comenzó a debatirse el proyecto de Ley de producción de energía eléctrica a través de fuentes de energía renovables y su conexión con la red pública –*Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes* über *die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das* öffentliche *Netz (Stromeinspeisungsgesetz)*[1]–, lo que supuso entonces ya todo un hito. Con su redacción se quería dar satisfacción a las demandas cada vez más ambiciosas en este campo. Se había extendido en la sociedad la conciencia de que había que ser medioambientalmente exigentes en relación con las fuentes de producción energética. Hay que caer en la cuenta que estas cuestiones habían aflorado con mucha intensidad incluso en la década de los años 70 con la crisis del petróleo. En ese momento se puso claramente de manifiesto que muchas economías, también la alemana, resultaban vulnerables por su dependencia de los combustibles fósiles. Se percibió como el aumento del precio del petróleo indicía de forma decisiva en los niveles de crecimiento y bienestar social. En el proyecto legislativo elaborado entonces se hablaba ya de incrementar la energía producida por medio de las nuevas energías renovables, porque se consideraba que éstas eran el instrumento adecuado que al tiempo que permitiría proteger los recursos naturales, serviría para afrontar los desafíos sobre el cambio climático. Aún así, el proyecto no vió la luz. Fue después de la

1. BR-Drs. 581/90 v. 31.8.1990.

adopción del protocolo de Kioto cuando se produjo un nuevo escenario, debido a que a nivel internacional se buscó el compromiso de limitación de las emisiones de CO_2 a la atmósfera y la creación de un mercado de derechos de emisión. Es en este contexto, en el que al fin se aprobó la legislación, en el año 2000. Las disposiciones de aquel texto legal se centraron fundamentalmente en articular las relaciones entre el operador de la red y los titulares de las instalaciones de producción de energías renovables. De hecho el mecanismo principal objeto de regulación era la obligación de entrada y autorización que se solicitaba al operador de la red por parte de los titulares de las nuevas instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables. También se procedía a implantar una compensación económica mínima (*Einspeisevergütung*) garantizada para los productores de energía eléctrica procedente de dichas fuentes. Este mecanismo, a modo de un precio mínimo anual, era regulado con detalle en el texto normativo, funcionaba como un estímulo financiero con la finalidad de impulsar el desarrollo, la instalación y el empleo efectivo de este tipo de instalaciones productoras de energía eléctrica, en la medida que se partía de la premisa de que no podían competir en situación de igualdad en el mercado con otras fuentes de producción eléctrica. Este tipo de compensación era en última instancia financiado, conforme establecía expresamente su propia regulación legislativa, por los consumidores finales.

El problema es que este instrumento ha sido víctima de su propio éxito. A su fracaso como incentivo para el empleo las energías renovables ha contribuido, por un lado, el crecimiento del porcentaje de energía procedente de fuentes renovables que se consume en términos brutos en Alemania, que en poco más de una década ha crecido exponencialmente del 3,4% (1990) al 25,3% (2013)[2]. Y esto mismo es lo que ha conducido a que los precios finales de la energía eléctrica que se repercuten en el consumidor privado hayan subido considerablemente –se estima una subida de un 92% entre 2000 y agosto de 2014[3]–. Desde una perspectiva netamente medioambiental este resultado no resulta, en absoluto, insatisfactorio; refleja que

2. Datos publicados en Agosto de 2014 por el Ministerio federal de Economía y Energía: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland, (*http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/zeitreihen-zurentwicklung-der-erneuerbaren-energien-in-deutschland-1990-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=13*, último acceso el 5.1.2015).
3. Son datos de la Oficina Estadística Federal. (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 354/14) de 9 de Octubre de 2014. (*https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/10/PD14_354_61241pdf.pdf?__blob=publicationFile, 5.1.2014*).

se ha producido una internalización de los gastos externos al consumo de energía eléctrica. Pero el problema radica en que, como consecuencia del incremento considerable del precio de este tipo de energía, han tenido lugar nuevos problemas sociales de indudable calado, que han ocasionado malestar, y tensos debates y discusiones en la sociedad alemana y en la comunidad científica. Todo ello se ha englobado en la llamada cuestión de la "pobreza energética"–. Y, desde luego, también ha llevado a que se hiciera sentir la necesidad de que se adoptaran iniciativas legislativas y cualquier otro tipo de medida en el ámbito político-ejecutivo.

Con este trasfondo, en verano de 2014 se ha aprobado la ***"La ley para la reforma de las energías renovables y de modificación de otras disposiciones jurídicas"***[4]. Con esta nueva norma legal se busca, como objetivo fundamental, continuar la senda iniciada a nivel ministerial con la adopción de la "Estrategia de cambio energético". La parte más importante de esta nueva legislación es, desde luego, la dedicada a la nueva ordenación jurídica de las energías renovables ("EEG 2014"), con la que se persigue, ante todo, un aumento progresivo del porcentaje de empleo de las energías renovables en el suministro de electricidad. Concretamente se fija como objetivo central la meta de un ochenta por ciento para el año 2050, acompañada del mismo porcentaje de disminución del suministro eléctrico a partir de fuentes tradicionales.

Lograr que el 80% de la energía eléctrica suministrada provenga de fuentes de energía renovables no es un objetivo sólo político, sino que es uno de los fines establecidos expresamente en la propia ley (art. 1.2 EEG 2014). Este objetivo debe ser cumplido en dos fases. En un primer momento, se pretende alcanzar un porcentaje del 40% o 45% para llegar al año 2025, y, en una segunda fase, se quiere llegar a entre el 50% y el 60% cuando se inicie 2035 (art. 1.2 EEG 2014). Estos porcentajes deben ser alcanzados teniendo en cuenta que una mayor utilización de las energías renovables implica simúltaneamente que no cabe, por otro lado, aumentar el suministro de energía eléctrica a partir de fuentes tradicionales. Además específicamente se pretende que estos objetivos se alcancen a través del incremento del empleo de las instalaciones de energía eólica en tierra, apróximadamente 2.500 megavatios por año (en términos netos). Con respecto a las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica marina, se prevé que en 2020 se lleguen a alcanzar los 6.500 megavatios, y en 2030 esta cantidad tendría que ser de 15.000 megavatios anuales. En relación con las instalaciones de captación de energía solar, estas metas se traducen

4. Publicada el 21.7.2014, (BGBl. I 1066), entró en vigor el 1 de agosto de 2014.

asimismo en un incremento de la producción, en aproximadamente 2.500 megavatios por año. Además los resultados también se quieren extender a las instalaciones que generan energía eléctrica a partir de biomasa; con respecto a ellas se fija un objetivo de producción aproximadamente de 100 megavatios por año.

Otra de las principales novedades de la nueva legislación en materia de energías renovables es la relativa a la financiación de sus instalaciones. Se pasa del principio de compensación financiera de los productores de estas instalaciones, al principio de su comercialización directa, sin necesidad de emplear ningún tipo de incentivo. De acuerdo con lo previsto en los nuevos preceptos legales, la energía eléctrica procedente de fuentes renovables tiene como fin su comercialización directa, esto es, que la producción de este tipo de energía salga automáticamente al mercado, y con los precios fijados por éste, para su compra. Ahora bien, para incentivar su comercialización, la nueva ley regula un premio de mercado (art 19.1.1 EEG). En relación a esta cuestión, su nueva regulación se está interpretando como un cambio de paradigma, puesto que su obtención, y la de la propia instalación, se adjudican por medio de un concurso público.

La nueva ley también regula, de forma simbólica, la posibilidad de apertura, abriendo vías de importar energía eléctrica procedente de fuentes de energía renovables desde terceros países, es decir, desde Estados no europeos. Esta disposición legislativa supone una novedad importante, aunque, en principio, este tipo de previsiones no vienen exigidas por la jurisprudencia de la Unión Europea (ha de hacerse referencia, en este sentido, a las recientes sentencias *Ålands Vindkraf* (STJUE de 1.7.2014, C-573/12) –y *Essent Belgium* (STJUE de 11.9.2014, C-204/12 a 208/12– Essent Belgium N.V.).

En líneas generales la nueva regulación de las energías renovables implica un claro compromiso con la política frente al cambio climático. De cumplirse los ambiciosos fines y porcentajes que en ella se fijan, está claro que puede lograr, sin duda, que se produzca una gran transformación en la política energética, aunque de forma escalonada, en la medida que se promueve una evolución gradual.

2.2. NOVEDADES EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA EÓLICA

La producción de energía a partir de instalaciones eólicas resulta ser, a día de hoy, uno de los sectores más significativos en la política ambiental de Alemania. Ahora bien, en él concurren muchos intereses económicos, urbanísticos y medioambientales de variada índole, que

convierten este ámbito a menudo en noticia periodística, pues en él se focalizan las controversias entre las distintas Administraciones públicas. La discusión se produce, como es lógico, en relación con la localización en el territorio de los proyectos e instalaciones que se emplean para producir este tipo de energía.

El marco regulador de las condiciones en las que ha de planificarse, programar y autorizar la ubicación de las infraestructuras para la generación de la energía eólica tiene un régimen especial, diferenciado con respecto al de las demás infraestructuras que se localizan en el territorio, es decir, si se compara con los usos urbanísticos habituales del suelo. Se trata, en principio, de un ámbito ajeno al de las obras urbanísticas. Se le aplica el régimen propio de las obras, instalaciones e infraestructuras que se realizan en las llamadas *Áreas exteriores*, que son aquellas que quedan al margen de los núcleos urbanos. Este tipo de obras cuenta con un régimen jurídico privilegidado, en el sentido de que no está sometido a licencia urbanística sino a condiciones urbanísticas específicas, a tenor de lo dispuesto en el Código de edificación (*Baugesetzbuch*). Específicamente este tipo de instalaciones no está sometido a la obligación previa de elaborar un proyecto urbanístico para su ubicación en el área, aunque no debe contradecir lo dispuesto en el planeamiento territorial del respectivo *Land* ni el contenido de sus planes urbanísticos. Su implantación sí está sometida a reserva de planeamiento, esto es, resulta necesaria la elaboración de un plan específico con anterioridad a su ejecución. Además se requiere para su construcción, cuando se trata de instalaciones eólicas típicas, de la autorización regulada en la Legislación de inmisiones (§ 4 *Bundes-Immissionsschutzgesetz* en relación con el *Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz*). Los Estados de Sajonia y Baviera han impulsado recientemente (en julio de 2014) una modificación en el Código urbanístico, (*Gesetz zur Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen*)[5] conforme a la cual el régimen excepcional al que se someten estas instalaciones sólo resulta aplicable si se dan determinados presupuestos urbanísticos. La nueva obligación del cumplimiento de los mismos comporta, por tanto, que la aplicación de este régimen sea más restrictiva, y que, en definitiva, la ubicación de este tipo de instalaciones resulte más exigente. La entrada en vigor de esta modificación se ha supeditado a que finalice el año 2015, como regla general; sin embargo en los Estados promotores de la misma se está aplicando ya, sin esperar a que acabe el año.

5. V. 15.7.2014, BGBl. I S. 954.

3. FOMENTO DEL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD CON VEHÍCULOS ELÉCTRICOS

Para la protección del medio natural, y en especial, para la lucha contra el cambio climático es muy importante una regulación sectorial que garantice que el transporte terrestre, que se realiza por carretera, sea lo más ecológico posible. En relación con este ámbito, en 2009 se aprobaron dos importantes reglamentos a nivel comunitario con incidencia en la tecnología automovilística tradicional, con los que se fijaban los niveles de emisión de CO_2 para el transporte en vehículo privado –*Reglamento (CE) 433/2009, del Parlamento europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, por el que se establecían normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos particulares nuevos como parte del enfoque integrado para reducir las emisiones de CO_2 de los vehículos ligeros*–, y para los turismos de mercancías o comerciales –*Reglamento (UE) 510/2011, de 11 de mayo*–. Estos reglamentos han sido modificados este último año por *el Reglamento 333/2014*, que profundiza en el enfoque integrado para reducir las emisiones de C02 de los vehículos ligeros. Con toda esta legislación europea se persigue, como es sabido, fomentar el empleo de ciertos cambios tecnológicos utilizando sistemas de incentivos (a través de la compensación que se ofrece a las ecoinnovaciones por medio, sobre todo, de la concesión de créditos) con el fin de reducir las emisiones totales de CO_2 a la atmósfera procedenes de los vehículos. Asimismo lo que se quiere garantizar es que el cumplimiento de las metas medioambientales que se fijan no afecte a la libre competencia entre los diversos fabricantes europeos de automóviles y que las medidas que se adoptan en este sector resulten socialmente justas y sostenibles.

En el contexto de esta política europea medioambiental que se dirige a la fabricación de automóviles, el fomento del uso de vehículos eléctricos es todavía un campo experimental. También por lo que se refiere a las respectivas políticas de los distintos Estados miembros. No obstante, en este ámbito el Gobierno Federal alemán se ha fijado un propósito muy ambicioso; en concreto, cifra el número de vehículos eléctricos que tendrán que ponerse en circulación en un millón para el año 2020, y seis millones para el año 2030. Para alcanzar esta meta a nivel federal se han puesto en marcha diversas iniciativas, que se articulan a través de lo que se ha venido en llamar desde el año 2010 "La Plataforma nacional de transporte eléctrico". Por medio de ella de lo que se trata es de crear una especie de punto de encuentro corporativo entre los representantes de este sector procedentes del ámbito de la industria, la ciencia, la política, las asociaciones y las cámaras de comercio. A partir de la implantación de esta plataforma se están poniendo en marcha diversas actividades para fomentar la innovación y el

desarrollo, a través, sobre todo, de nuevos proyectos piloto de este tipo de vehículos. Es un dato incuestionable que la aprobación de normativa específica al respecto todavía es muy escasa. Con todo, ya se han adoptado ciertas medidas fiscales, como la relativa a la exención del impuesto relativo a los vehículos durante determinados plazos (que van desde 18 de mayo de 2001 a 31 de diciembre de 2015, o de 1 de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2020), dependiendo del momento de la primera matriculación. Están barajándose además otros medios para fomentar este tipo de transporte, que fundamentalmente están dirigidos a incentivar la fabricación de esta clase de vehículos. Pero además en la actualidad se está discutiendo en sede parlamentaria, si se aprueba una reforma legislativa *(Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge –Elektromobilitätsgesetz– EmoG),* para dar carta de naturaleza a que estos vehículos eléctronicos se les concedan ciertas preferencias y privilegios incluso en el Código de circulación.

En el futuro también parece previsible que los municipios adoptarán medidas que favorecerán, e incluso privilegiarán el uso de los vehículos electrónicos; por ejemplo, reservando lugares especiales para su aparcamiento, con sus correspondientes tasas especiales, o por medio de la regulación del uso de carriles especiales, etc… En Alemania la apuesta por este tipo de medidas va en aumento. Si hasta ahora se consideraba que los vehículos electrónicos iban a quedarse, pese a los intentos, "fuera de juego", todo parece indicar que se pretende agilizar su implantación. Es cierto que se reconoce que aún subsiten problemas que superar, que no cabe minimizar; fundamentalmente siguen viéndose como obstáculos, al igual que ocurre en otros países europeos, el elevado precio de compra de los automóviles electrónicos, la aún escasa duración de su funcionamiento independiente, y la poca disponibilidad de infraestructuras habilitadas que se encuentren preparadas para proceder a su recarga. Aunque se espera que todos estos problemas vayan poco a poco dejándose atrás, lo que se confía que también venga de la mano de las mejoras que la futura regulación de este sector pueda incorporar. Junto con la posibilidad de que se apruebe legislación federal, se ha de tener en cuenta que, como ya se ha indicado, se espera que los municipios adopten un papel activo en este sentido. De hecho, los Gobiernos locales tienen a su disposición para ello los instrumentos urbanísticos con los que pueden configurar obligaciones con respecto a la reserva de espacios para el aparcamiento y/o recarga de vehículos eléctricos. Asimismo pueden imponer a los particulares concretos deberes por medio de las Ordenanzas locales. Se puede disponer en ellas, por ejemplo, la necesidad de elaborar proyectos de edificación en los

que se prevea la inclusión de instalaciones e infraestructuras que posibiliten la recarga de este tipo de vehículos. De hecho se puede citar ya el ejemplo de la ciudad de Offenbach am Main[6]. En esta ciudad, al amparo de ciertos preceptos de la legislación urbanística del Land de Hess –§§ 44, 81 der Hessischen Bauordnung (HBO)– se ha aprobado una regulación local, con fecha de 12 de septiembre de 2013, sobre los espacios obligatorios de aparcamiento, y sobre los garajes de vehículos y bicicletas, que incluye a los vehículos eléctricos.

4. NOVEDADES RELATIVAS A LA REGULACIÓN DEL *FRACKING*

A día de hoy sigue resultando extraordinariamente intensa la discusión que a nivel político se mantiene en Alemania sobre el llamado *Fracking* (*Hydraulic Fracturing*), esto es, la extracción de gas y petróleo de los niveles profundos del subuselo. El marco regulatorio de esta técnica se encuentra en la legislación federal de minas y de aguas –Bundesberggesetz (BBergG), Wasserhaushaltsgesetz (WHG)–.

A nivel del legislativo federal se está elaborando un paquete normativo sobre esta materia, que contiene hasta tres proyectos distintos –proyecto legislativo de modificación de las reglamentaciones en materia de protección del agua y de la naturaleza para la interdicción y minimización de los riesgos producidos por la teconología de *Fracking*, proyecto de reglamento para introducir una evaluación de impacto ambiental con respecto al empleo de la tecnología de *Fracking* y de las perforaciones a gran profundidad, y proyecto de ley relativo a la extensión de responsabilidad por daños en el subsuelo producidos por perforaciones a gran profundidad[7]–, que justo ahora (en las fechas en la que se elabora esta contribución) está siendo sometido al correspondiente trámite de audiencia, dirigido tanto a la Administración de los diferentes Estados alemanes como a las asociaciones ambientales. Esta nueva normativa tiene como finalidad eliminar ciertas lagunas legales y endurecer los requisitos para la implantación del *Fracking*. De hecho, debido a que se ha extendido

6. Regelung des § 6 Abs. 5 der Stellplatzsatzung der Stadt Offenbach am Main über die Herstellung von Stellplätzen und Garagen für Kraftfahrzeuge sowie von Abstellplätzen für Fahrräder (Stellplatzsatzung) v. 12.9.2013, *http://www.offenbach.de/stepone/data/pdf/63/25/00/stellplatzsatzung-2013.pdf.*

7. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wasser – und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie; Entwurf einer Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen; Entwurf eines Gesetzes zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen, vgl. *http://www.bmwi.de/DE/Themen/industrie,did=676740.html* (5.1.2015).

el temor y la preocupación entre la población de que el uso de este tipo técnica produce contaminación en el agua potable, las modificaciones legislativas que se quieren introducir tienen un marcado carácter restrictivo. Entre ellas, figura especialmente la prohibición general de utilizar este tipo de técnica en los sedimentos subterráneos de aquellas regiones en las que resulta necesaria la protección del agua y sus manantiales, tales como las zonas de protección de aguas medicinales, lo que incluye también aquellas áreas de influencia de embalses y lagos naturales, que se utilizan para suministrar recursos hidráulicos para el abastecimiento público de agua potable. En resumen, en Alemania se descarta que se vaya a producir un uso extensivo de la técnica del *Fracking* –como sí se hace en los Estados Unidos– debido, además, a causas imponderables, esto es, a los accidentes geográficos que se encuentran localizados en su territorio y subsuelo. Todo parece indicar que la regulación laxa de la que hasta ahora había sido objeto la técnica del *Fracking* (de la que dimos cuenta en *el Observatorio de Políticas Ambientales* de 2012, pp. 145-146), va a quedar aparcada y probablemente quedará reducida a un fenómeno accidental.

5. CONCLUSIÓN

Junto al Derecho del medio ambiente de origen clásico, como rama del ordenamiento que surge para proteger las especies, los paisajes, el aire, el agua, la tierra, etc… se está desarrollando en Alemania una nueva rama del Derecho ambiental, la relativa a la protección frente al cambio climático, que va despertando progresivamente un mayor interés y que resulta asimismo, cada vez más, objeto de un claro desarrollo normativo, y, por consiguiente, aparece como un ámbito jurídico que requiere un profundo análisis y estudio. Entre las cuestiones que en el ámbito de la política de protección del medioambiental se consideran más apremiantes se encuentra la discusión relativa a si se evoluciona hacia una preponderancia de la lucha frente al cambio climático o con el tiempo hay una tendencia hacia un mayor interés en otros intereses ecológicos que, en principio, parecerían marginales, pero que presentan también una indudable importancia en este ámbito. A este respecto resulta muy conveniente de nuevo preguntarse, como hace uno de los principales juristas alemanes dedicados al estudio del Derecho medioambiental, *Michael Kloepfer*, si paulatinamente el Derecho medioambiental alemán no se está convirtiendo en el Derecho que regula no tanto la protección sino la explotación de los recursos naturales.

6. BIBLIOGRAFÍA

Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke, *Umweltrecht*, 5. Aufl. 2014.

Michael Kloepfer, "Perspektiven des Umweltrechts, in: Erbguth (Hrsg.)", *Stand und Entwicklung im Seerecht, Umweltrecht, Städtebaurecht, Raumverordnungs –und Fachplanungsrecht– 20 Jahre Ostseeinstitut*, 2013, S. 37 ff.

Bilgun Müller, "Der Rechtsrahmen für die Elektromobilität", in: *Gesellschaft für Umweltrecht e.V.* (Hrsg.), Dokumentation zur 37. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 2013, 2014, S. 263 ff.

Ursula Prall/Wolfgang Ewer, "Klimaschutz durch Energierecht", in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), *Umweltrecht*, 4. Aufl. 2014, § 9 (S. 526 ff.).

Ulrich Ramsauer/Henning Wendt, "Einsatz der Fracking-Technologie insbesondere aus der Sicht des Gewässerschutzes", *NVwZ* 2014, S. 1401 ff.

Franz Reimer, "Die Energiewende und die Kompetenzordnung des Grundgesetzes", in: Hartmut Kahl (Hrsg.), *Energiewende im Föderalismus* (Schriften zum Umweltenergierecht), Baden-Baden 2015, S. 73 ff. (i.E.).

Johannes Riewe, "Die Reform des EEG – Übersicht über die wichtigsten Änderungen", in: *EWeRK (Zeitschrift des Instituts für Energie – und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft e.V.)* 2014, S. 267 ff.

Michael Rodi/Matthias Hartwig, *Elektromobilität in der Tiefgarage*, ZUR 2014, S. 592 ff.

Alfred Scheidler, "Die Windkraft-Länderöffnungsklausel im neuen § 249 Abs. 3 BauGB", in: *NuR* 2014, S. 673 ff.

Henning Thomas, "Das EEG 2014 – Eine Darstellung nach Anspruchsgrundlagen", in: *NVwZ-Extra* 17/2014, S. 1 ff. (*http://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2014_17.pdf*).

VI

Perú: Marco general de la regulación e institucionalidad ambiental

JORGE DANÓS ORDÓÑEZ
JUAN MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC
ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ ENTRE LOS AÑOS SETENTA Y NOVENTA. *2.1. Diversificación normativa en materia ambiental.* A. Primeros inicios de la regulación ambiental en el Perú. B. Dinamización de las normas ambientales a partir de la década de los noventa. *2.2. Sectorización institucional.* A. Inexistencia de un marco institucional claro. B. Sectorización en materia ambiental y la desorganización institucional. 3. ACTUAL MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ. *3.1. Marco jurídico ambiental vigente.* A. Constitución Política de 1993. B. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. C. Ley del Sistema de Gestión Ambiental. D. Ley General del Ambiente. E. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. F. Normas sectoriales vigentes en materia ambiental. *3.2. Principal marco institucional vigente.* A. Ministerio del Ambiente. B. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambienta–OEFA. C. Servicio Nacional de Certificación ambiental para las Inversiones Sostenibles–SENACE. 4. TENDENCIA ACTUAL RESPECTO A LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ: PRIORIZACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS POR PARTE DEL ESTADO Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN BÚSQUEDA DE REACTIVAR LA ECONOMÍA. 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Mediante el presente artículo explicaremos brevemente el marco jurídico ambiental en el Perú desde sus inicios hasta la fecha*. En el Perú, el

* El presente artículo ha sido elaborado teniendo en consideración el marco jurídico vigente en Perú hasta el 12 de marzo de 2015.

primer hito importante respecto a la regulación del medio ambiente fue la Constitución Política de 1979, la cual incluyó el derecho de "*habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza*".

Hoy, se puede afirmar que la legislación ambiental en el Perú pasó de ser escasa y difusa en sus inicios a tener un marco legal general conformado por las siguientes principales normas: (i) Constitución Política del Perú del año 1993; (ii) la Ley General del Ambiente, Ley n° 28611; (iii) la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley n° 27446, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 019-2009-MINAM; (iv) la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley n° 29325; y, (v) distintos reglamentos ambientales sectoriales.

Asimismo, desde un punto de vista institucional, el Perú ha sufrido una transición que pasa por un modelo institucional "transectorial" o "sectorializado" y de coordinación a cargo de diversos Ministerios, a uno concentrador o consolidador a cargo de una única entidad institucionalizada a la cual se adscriben una serie de organismos con funciones puramente ambientales: el Ministerio del Ambiente, actual ente rector de la gestión ambiental en el país.

El presente artículo está conformado por las siguientes secciones: (i) la descripción de la regulación ambiental en el Perú entre los años setenta y noventa, que incluye una referencia a la diversificación normativa en materia ambiental y la sectorización institucional; (ii) la descripción de la regulación ambiental vigente en el Perú, que incluye una breve explicación de la normativa y estructura institucional existente en el país a partir del año 2000; y, (iii) la explicación de lo que consideramos es la tendencia actual respecto a la regulación ambiental en el Perú.

2. MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ ENTRE LOS AÑOS SETENTA Y NOVENTA

2.1. DIVERSIFICACIÓN NORMATIVA EN MATERIA AMBIENTAL

A. Primeros inicios de la regulación ambiental en el Perú

En el año 1972 se celebró en la ciudad de Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, con la asistencia de 113 países, incluyendo el Perú. El Principio I de dicha Conferencia estableció que todo hombre "*tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute*

de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras". Además, dicha Conferencia proclamó que "*la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos*".

No cabe duda que es a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972 que la defensa y preocupación por el medio ambiente se convirtió en una meta a alcanzar por la humanidad. En ese sentido, dicha Conferencia constituyó la base de toda la regulación ambiental que se aprobó en diversos países durante las décadas siguientes.

El Perú no fue ajeno a dicha tendencia mundial. En efecto, como consecuencia directa de la Conferencia de Estocolmo de 1972, se reconoció, por primera vez, en la Constitución de 1979 el derecho de toda persona a tener un ambiente saludable[1]. En efecto, el artículo 123 de dicha Constitución estableció expresamente que "*todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza*", agregando que "*todos tienen el deber de conservar dicho ambiente*" y que, además, "*es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental*"[2].

1. Antes de la década de los setenta en el Perú existían normas específicas que regularon asuntos relacionados a recursos hídricos, sanidad, forestal y fauna silvestre, normas con un gran contenido técnico más que ambiental. Así, a modo de ejemplo (i) el Código Sanitario, Decreto Ley n° 17505 de marzo de 1969; (ii) la Ley General de Aguas, Decreto Ley n° 17752 de julio del mismo año, norma cual fue reglamentada en la década de 1970 por diversos reglamentos administrativos; y, posteriormente, (iii) la Ley Forestal y Fauna Silvestre, Decreto Ley n° 21147 de mayo de 1975, norma que fue reglamentada en marzo de 1977 mediante el Decreto Supremo n° 158-77-AG.

2. De acuerdo al Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, entre las discusiones respecto a la incorporación de dicho artículo, el representante Sr. Rafael Risco Boado (Partido Popular Cristiano) señaló que con la incorporación de dicho artículo, la Constitución del Perú "*se pone a la par con los textos fundamentales más avanzados del mudo y otorga las garantías para mantener una alta calidad de vida en el poblador peruano y evitar la extinción de las especies y los ecosistemas*". Por su lado, el representante Raúl Acosta Salas (Partido Comunista Peruano) expresó que dicho artículo busca que el Estado tenga "*la obligación de asegurar el equilibro ecológico y la defensa del medio ambiente de la contaminación, porque no podemos permitir que estas explotaciones* (de los recursos naturales) *se hagan en forma irracional, sin tomar las medidas necesarias para proteger la salud del pueble (…)*". Por otro lado, el representante César Vizcarra Vargas (Partido Aprista) señaló que dicho artículo otorgaba a los pueblos "*un arma para defenderse de la contaminación y el derecho a reclamar, para que no sigan envenenando sus ríos, su atmósfera, sus alimentos*". Nótese

Posteriormente, durante los años ochenta, la regulación ambiental en el Perú fue escasa y difusa, a pesar de que fue la década en la cual se iniciaron los intentos de crear un marco legislativo general en materia ambiental. En efecto, en dicha década, se aprobaron normas en el sector pesquero respecto a la explotación de recursos hidrobiológicos que contaban con disposiciones relacionados a la protección del medio ambiente en dicho sector. En específico, dichas normas fueron: (i) Ley General de Pesquería, Ley n° 24790 de enero de 1988; y, (ii) su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 005-89-PE de abril de 1989.

Al respecto, la Ley General de Pesquería del año 1988, Ley n° 24790, estableció expresamente que las entidades del Estado debían coordinar la prevención y control de la contaminación ambiental, derivada de la actividad pesquera y de la que afecte a ésta[3], así como prohibió realizar actividades que afecten el medio ambiente, alterando el equilibrio ecológico o causando perjuicio a la colectividad[4].

Adicionalmente, se promulgó una ley que constituyó la primera iniciativa para la dación de una norma general en materia ambiental en el Perú: la Ley n° 23996 de noviembre de 1984, mediante la cual se declaró de necesidad nacional la elaboración y aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y se autorizó al Poder Ejecutivo, a cargo del Presidente Fernando Belaunde Terry, a crear una Comisión Redactora del mencionado Código.

En los inicios del primer gobierno del Presidente Alan García Pérez, mediante la Ley n° 24372 de noviembre de 1985, se concedió un plazo adicional al Poder Ejecutivo para que concluya la elaboración del Código. Como se explicará a continuación, el Perú tuvo que esperar cinco años desde la promulgación de esta última Ley para que se concretice la aprobación de la primera norma general en materia ambiental.

B. Dinamización de las normas ambientales a partir de la década de los noventa

Es recién en la década de los noventa cuando en el Perú empezó la verdadera proliferación normativa en materia ambiental. En efecto, en

que todos los representantes antes mencionados estuvieron de acuerdo con la incorporación de dicha disposición constitucional, que marcó el primer hito histórico en el Perú respecto a la regulación ambiental.

3. Artículo 12.- El Ministerio de Pesquería, coordina con los demás Ministerios, Municipalidades y otros organismos competentes en la prevención y control de la contaminación ambiental, derivada de la actividad pesquera y de la que afecte a ésta.
4. Artículo 80.- Es prohibido: (…) k) Realizar actividades que afecten el medio ambiente, alterando el equilibrio ecológico o causando perjuicio a la colectividad (…).

junio de 1990, al término del primer gobierno del Presidente Alan García Pérez, se promulgó la Ley n° 25238, mediante la cual (i) se instauró una comisión revisora del Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales; y, (ii) se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de aprobar dicho Código mediante Decreto Legislativo.

Así, el 9 de setiembre de 1990, durante el primer gobierno del Presidente Alberto Fujimori Fujimori, se aprobó, mediante Decreto Legislativo n° 613, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (en adelante, el "CMARN"), norma que reguló, por primera vez en el Perú las disposiciones generales respecto a la protección del medio ambiente y la gestión ambiental. Además, el CMARN fue una norma que permitió el dinamismo en la aprobación de legislación ambiental sectorial durante la década de los noventa, como explicaremos a continuación.

Entre los principales temas que reguló el CMARN se encuentran: (i) la incorporación de derechos ambientales, tales como el derecho a habitar un ambiente sano y el derecho de participación ciudadana en temas ambientales; (ii) la aprobación de lineamientos para la política ambiental del Perú; y, (iii) la regulación, por primera vez, de la evaluación del impacto ambiental –a través del Estudio de Impacto Ambiental– para actividades y proyectos de inversión en territorio peruano. Además, el CMARN creó el Sistema Nacional del Ambiente, el cual tenía por objeto la coordinación, a través de un ente rector, de la ejecución de la política nacional del ambiente.

No obstante lo anterior, en noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Legislativo n° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada (en adelante, el "DL757"). Dicha norma aprobó las principales disposiciones requeridas para consolidar las reformas económicas del país que buscaban terminar la gran crisis económica de finales de los años ochenta[5], así como fomentar el crecimiento de la inversión privada en todos los sectores de la economía peruana.

El DL757 tuvo un fuerte impacto en las disposiciones del CMARN, pues derogó aproximadamente 20 de sus artículos, entre los cuales se encontraban las disposiciones relacionadas al Sistema Nacional del Ambiente, así como a la obligatoriedad de elaborar Estudios de Impacto Ambiental en ciertas actividades específicas. Es a partir del DL757 que el sistema ins-

5. En efecto, a finales del primer gobierno del Presidente Alan García Perez (1985-1990), el Perú atravesó la peor crisis económica de su historia, llegando en 1989 a tener una hiperinflación de más de 3,000%, lo cual frenó el crecimiento económico del país.

titucional del Perú se basó en un modelo "transectorial", como explicaremos más adelante.

Posteriormente, en diciembre de 1993 se promulgó la actual Constitución Política del Perú, la cual consagró, como derecho fundamental de toda persona, el derecho a "*gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida*". En efecto, la Constitución de 1993 (i) elevó expresamente dicho derecho a un nivel de derecho fundamental; e, (ii) incluyó en el Título III (Del Régimen Económico) un capítulo específico respecto al "Ambiente y los Recursos Naturales" (Capítulo II), en el cual se establecieron, entre otras, disposiciones respecto a la política nacional del ambiente y sobre la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

En base a las disposiciones de la Constitución de 1993, el CMARN y la transectorialización establecida mediante el DL757, durante los siguientes años de la década de 1990 se aprobaron diversas normas en temas ambientales, específicamente en los sectores productivos más importantes para el Perú, tales como, el Sector Minero[6], Sector Energético (Hidrocarburos[7] y Electricidad[8]) y Sector Pesquería[9].

6. En el sector minero, en el año 1993, mediante Decreto Supremo n° 016-93-EM, se aprobó el Reglamento ambiental para actividades minero-metalúrgicas, el cual tuvo como objetivo principal establecer las acciones de prevención y control que deben realizarse para armonizar el desarrollo de las actividades minero-metalúrgicas con la protección del medio ambiente. Adicionalmente en dicho sector, en el año 1998, mediante Decreto Supremo n° 038-98-EM, se aprobó el primer Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, el cual, en líneas generales, reguló un proceso de evaluación del impacto ambiental específico para actividades de exploración minera, con el cual se completó la normatividad respecto a la evaluación ambiental para todas las fases de un proyecto minero.
7. Por su parte en el sector hidrocarburos, en el año 1993, mediante Decreto Supremo n° 046-93-EM, se aprobó el primer Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, el cual tuvo como objetivo establecer las disposiciones para el desarrollo de las actividades de exploración, explotación, transformación, transporte, comercialización, almacenamiento y conexas en el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en condiciones que éstas no originen un impacto ambiental y/o social negativo para las poblaciones y ecosistemas.
8. En el sector eléctrico, en el año 1994, mediante Decreto Supremo n° 029-94-EM, se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, el cual tuvo como objetivo normar la interrelación de las actividades eléctricas en los sistemas de generación, transmisión y distribución, con el medio ambiente, bajo el concepto de desarrollo sostenible.
9. A finales de la década de los noventa, en el año 1999, mediante Decreto Supremo n° 004-99-PE, se aprobó el Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, el cual tuvo como objetivo establecer disposiciones para las actividades pesqueras y su interacción con el medio ambiente, conforme al principio de desarrollo pesquero sostenido orientado a garantizar la sostenibilidad de la actividad.

En efecto, dichos sectores aprobaron Reglamentos de protección ambiental que tuvieron como objetivo armonizar el desarrollo de las actividades a su cargo con la protección del ambiente, fomentar la prevención ambiental y, sobre todo, regular los procesos de evaluación del impacto ambiental en dichos sectores, estableciendo, por ejemplo (i) la obligación de contar con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado antes de iniciar actividades; y, (ii) el procedimiento administrativo para dicha aprobación.

Además, en la década de los noventa, específicamente en el año 1997, se aprobaron dos leyes de relevancia para el medio ambiente, ambas vigentes a la fecha. La primera norma fue la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley n° 26821, la cual estableció el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, regulando las condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares[10]. La segunda ley fue la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley n° 26834, la cual regula los aspectos relacionados con la gestión de las áreas Naturales Protegidas y los mecanismos para su conservación[11].

Ahora bien, en la primera década del 2000 se aprobaron normas importantes en materia ambiental que tuvieron como objetivo ordenar y perfeccionar el marco normativo existente, normas que hoy en día se mantienen vigentes y que explicaremos con mayor detalle más adelante.

En abril de 2001 el Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley n° 27446. Posteriormente, en el año 2004 se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley n° 28245. En el año 2005 se aprobó la Ley General del Ambiente, Ley n° 28611, la cual derogó el CMARN antes explicado. Y, finalmente, en el año 2009 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley n° 29325. En paralelo con dichas leyes, continuaron existiendo diversos reglamentos ambientales sectoriales, los cuales fueron modificados o actualizados en base a dicho nuevo marco normativo ambiental.

10. Dicha Ley Orgánica tuvo como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.
11. De acuerdo a dicha norma, las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del Perú. Las Áreas Naturales Protegidas son Patrimonio de la Nación.

2.2. SECTORIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Inexistencia de un marco institucional claro

Los primeros intentos por crear una institucionalidad ambiental en el Perú datan de la década de los sesenta, en pleno Gobierno Militar, con la creación de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales-ONERN en abril de 1962[12], la cual tenía como función principal la centralización y evaluación de los recursos naturales del país con fines de desarrollo social y de inversión, además del establecimiento de una política de uso y conservación de los recursos naturales, a fin de buscar un equilibrio entre ambos[13].

Después de casi veinte años de la creación de la ONERN, en 1981 se presentó el proyecto de Ley n° 505 a la Cámara de Diputados del Congreso, mediante el cual se propuso la creación de un Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en el Perú, proyecto que no obtuvo los resultados esperados, al no aprobarse la creación de dicho Ministerio.

No obstante lo anterior, en octubre 1985 hubo otro intento de institucionalizar la materia ambiental en el país. Así pues, durante el primer gobierno del Presidente Alan García Pérez, se aprobó el Decreto Legislativo n° 354, mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud-CONAPMAS como un organismo público descentralizado del Sector Salud encargado de proponer, normar y evaluar las políticas nacionales de salud en relación con el medio ambiente y velar por su cumplimiento.

B. Sectorización en materia ambiental y la desorganización institucional

Ahora bien, en setiembre de 1990 con la aprobación del CMARN se establecieron, en su versión original[14], disposiciones acerca del Sistema

12. En efecto, la ONERN se creó como dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, para que, mediante Decreto Ley n° 14373 de enero de 1963, se transfiera al Instituto Nacional de Planificación. Lo anterior quedó ratificado mediante Decreto Legislativo n° 17532 de marzo de 1969, mediante el cual se señaló que la ONERN pertenecía al Instituto Nacional de Planificación, entidad dependiente directamente de la Presidencia de la República.
13. Posteriormente, en el año 1992 el ONERN fue reemplazado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA, un órgano público descentralizado del Sector Agricultura.
14. Como hemos señalado, el DL757 derogó todas las disposiciones relacionadas al Sistema Nacional del Ambiente.

Nacional del Ambiente, indicando que dicho sistema estaba integrado por aquellas instituciones estatales dedicadas a la investigación, evaluación, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente y por los órganos y oficinas de los distintos Ministerios y reparticiones públicas a nivel nacional, regional y local que desempeñen funciones similares. El CMARN dispuso que "por Decreto Supremo el Poder Ejecutivo determinaría al ente coordinador de dicho sistema".

Además, el artículo 130 del CMARN creó, dentro de la Contraloría General de la República, una dirección especializada en la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, cuya función era velar por el estricto cumplimiento en todo el territorio nacional de las disposiciones establecidas en dicha norma. En ese sentido, a raíz de numerosas controversias generadas por el ejercicio de las competencias asignadas a la Contraloría, en 1991 mediante el DL757 se derogaron todas las disposiciones relacionadas al Sistema Nacional del Ambiente, estableciendo que las competencias ambientales sean asumidas por los Ministerios.

Así, el DL757 incluyó un capítulo específico denominado "*De la Seguridad Jurídica en la conservación del medio ambiente*", el mismo que ratificó en el Perú el modelo de gestión ambiental "transectorial" o "sectorializado" según el cual cada sector encabezado por su Ministerio constituía la autoridad ambiental en las regulaciones a su cargo, no disponiendo la existencia de un ente rector en materia ambiental. Dicho modelo generó, durante la década de los noventa, una falta de coordinación entre las entidades con competencia ambiental y la creación de disposiciones legales con distintos criterios técnicos y niveles de exigencia[15].

Dado que dicho modelo generó problemas institucionales graves por el desorden y falta de coherencia institucional en materia ambiental, en diciembre de 1994 se creó el Consejo Nacional del Ambiente-CONAM mediante Ley n° 26410. Dicha norma dispuso que el CONAM era un organismo descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

15. Como podemos ver, el sistema ambiental era transectorial, es decir, cada sector estaba encargado de sus propios asuntos ambientales. En este sentido, cada entidad normaba disposiciones legales en temas ambientales, aprobaba los Estudios de Impacto Ambiental de su competencia y fiscalizaba a las actividades correspondientes. No había un órgano superior centralizado para evaluar los asuntos ambientales en conjunto.

Además, dicha Ley estableció que el CONAM constituía el organismo "rector de la política nacional ambiental", cuya finalidad era planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. Desde ese entonces, el CONAM fue la entidad que debía velar por la coordinación transectorial entre los Ministerios y las distintas entidades del Estado con competencia ambiental. No obstante lo anterior, a pesar de la creación del CONAM, no se restituyó, a nivel normativo, el Sistema Nacional del Ambiente, lo cual generó "*indefinición respecto al rol del CONAM en relación a las competencias ambientales sectoriales*"[16].

Sin embargo, en noviembre de 1997 se aprobó el Decreto n° 001-97-CD-CONAM mediante el cual se instauró el Marco Estructural de Gestión Ambiental-MEGA, el cual intentó armonizar las políticas sectoriales con la Política Nacional del Ambiente y administrar los conflictos originados en la superposición de funciones o vacíos de competencia. No obstante la existencia del MEGA, las autoridades sectoriales continuaron ejerciendo sus funciones "*con poca coordinación y las desigualdades se mantuvieron vigentes*"[17].

En ese contexto, el último intento para organizar la gestión ambiental bajo un sistema administrativo[18] institucional fue en el año 2004 con la dación en de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley n° 28245, norma vigente a la fecha y que será explicada en la siguiente sección.

3. ACTUAL MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ

A la fecha, el principal marco legal general vigente en materia ambiental en el Perú se encuentra conformado por las siguientes normas: (i) Constitución Política del Perú del año 1993; (ii) la Ley General del Ambiente, Ley n° 28611; (iii) la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley n° 27446 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 019-2009-MINAM; (iv) la Ley del Sistema Nacional de

16. Pulgar-Vidal Otárola, Manuel, "Ministerio del Ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú". En: *Revista Themis* n° 56. p. 90.
17. *Ibid*.
18. De acuerdo al artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley n° 29158, los "sistemas" son conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por varias entidades del Estado. En otras palabras, los "sistemas" en el Derecho Administrativo son reglas y directrices que buscan orientar el desarrollo de las entidades tras un objetivo común.

Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley n° 29325; y, (v) distintos reglamentos ambientales sectoriales.

A continuación pasaremos a explicar brevemente cada una de dichas normas a efectos de entender la estructura normativa ambiental aplicable el día de hoy en el Perú. Asimismo, describiremos el marco institucional vigente en materia ambiental.

3.1 MARCO JURÍDICO AMBIENTAL VIGENTE

A. Constitución Política de 1993

La Constitución de 1993, influenciada por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992[19], consagra en su artículo 2 inciso 22 el derecho de toda persona *"a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"*. En efecto, la Constitución de 1993 eleva expresamente el derecho a gozar de un ambiente equilibrado a la categoría de derecho fundamental de toda persona. Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú ha sido claro en señalar que:

> *"La Constitución Política de 1993 (artículo 2°, inciso 22) reputa como fundamental el derecho de la persona '(…) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida'. El constituyente, al incluir dicho derecho en el Título I, Capítulo I, referido a los derechos fundamentales, ha tenido como propósito catalogar el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente sano, como un derecho de la persona"*[20].

De este modo, en el Perú el derecho a vivir en un ambiente equilibrado es un derecho fundamental que goza de todas las garantías

19. En junio de 1992 se celebró en la ciudad de Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la cual los 108 Estados participantes, incluyendo el Perú, aprobaron, entre otros documentos, la Declaración de Río. En dicha Declaración se proclamó, en su Principio 1 que "*los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*". Por su parte, en su Principio 4 estableció que "*a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada*". Además, en su Principio 11 estableció que todos los Estados "deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio *ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo*".

20. Expediente 0048-2004-PI/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 1 de abril de 2005. Fundamento 17.

constitucionales y que constituye hoy en día la base legal de todo el ordenamiento jurídico en materia ambiental. Asimismo, de acuerdo con el máximo intérprete de la Constitución en el Perú, este derecho tiene dos dimensiones: (i) el derecho a gozar de ese medio ambiente; y, (ii) el derecho a que ese medio ambiente se preserve[21].

Respecto a la primera dimensión, el Tribunal Constitucional[22] ha señalado que comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica. Por su lado, respecto a la segunda dimensión, ha señalado que dicho derecho entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos y particulares, obligaciones que tienen como objetivo que el medio ambiente se preserve.

Ahora bien, el Título III (Del Régimen Económico) de la Constitución cuenta con un capítulo específico respecto al "Ambiente y los Recursos Naturales" (Capítulo II), en el cual se establecen disposiciones respecto a las condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 66[23]), a la responsabilidad del Estado en lo que se refiere a la política nacional ambiental (artículo 67[24]), a la promoción y conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68[25]) y al desarrollo sostenible de la Amazonía (artículo 69[26]).

Al respecto, el Tribunal Constitucional[27] ha denominado "Constitución Ecológica" a dichas disposiciones constitucionales dado que buscan regular la relación hombre y medio ambiente a un nivel constitucional. En efecto, en palabras de dicho cuerpo colegiado:

---

21. Expediente 00470-2013-PA/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de mayo de 2013. Fundamentos 12.
22. *Ibid.* Fundamentos 13 y 14.
23. Artículo 66.- Recursos Naturales Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.
24. Artículo 67.- Política Ambiental El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.
25. Artículo 68.- Conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
26. Artículo 69.- Desarrollo de la Amazonía El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.
27. Expediente 03610-2008-PA/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de mayo de 2013. Fundamento 33.

> *"Sobre el particular, este Tribunal entiende que la tutela del medio ambiente se encuentra regulada en nuestra "Constitución Ecológica", que no es otra cosa que el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental"*.

De acuerdo al Tribunal Constitucional[28], siguiendo a la Corte Constitucional de Colombia, la Constitución Ecológica tiene una triple dimensión (i) como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; (ii) como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares, en su calidad de contribuyentes sociales.

De este modo, las disposiciones constitucionales sobre el medio ambiente recogidas en la Constitución de 1993 (i) son la base legal para regular la materia ambiental en el Perú, regulación que debe interrelacionarse con todo el ordenamiento jurídico peruano (Constitución Ecológica como *principio*), (ii) forman parte del derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente equilibrado (inciso 22 del artículo 2 de la Constitución), el mismo que se encuentra protegido por garantías constitucionales, tales como, el proceso de amparo constitucional (Constitución Ecológica como *derecho*); y, (iii) constituyen deberes del Estado y de la sociedad a efectos de proteger y preservar dicho derecho (Constitución Ecológica como *conjunto de obligaciones*).

B. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

En abril de 2001, el Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, la "LSNEIA"), la cual tiene por objetivo la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, estableciendo un proceso uniforme que para las evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos de inversión en el Perú[29]. La aplicabilidad práctica de dicha Ley quedó supeditada a la

28. *Ibid.* Fundamento 34.
29. El artículo 1 de la LSNEIA señala que dicha norma tiene como finalidad: (i) la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; (ii) el establecimiento de un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión; y, (iii) el establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

entrada en vigencia de su Reglamento, lo cual ocurrió ocho años después, en setiembre de 2009, mediante Decreto Supremo n° 019-2009-MINAM.

Se puede afirmar que es recién con la aprobación del Reglamento de la LSNEIA que en el Perú existe un marco normativo exigible respecto a la evaluación del impacto ambiental. Dichas normas señalan que el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión.

Al respecto, el Reglamento de la LSNEIA establece principios rectores del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, aplicables a todo proceso de evaluación del impacto ambiental en el Perú, tales como el principio de indivisibilidad[30], el principio de participación[31] y el principio de complementariedad[32].

Además, dichas normas implementan la obligatoriedad de realizar un proceso de evaluación del impacto ambiental para ciertos proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos[33].

30. Artículo 3.- Principios del SEIA:
El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley n° 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes: a) Indivisibilidad: La evaluación del impacto ambiental se realiza de manera integral e integrada sobre políticas, planes, programas y proyectos de inversión, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de los mismos. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases (…).

31. Artículo 3.- Principios del SEIA:
El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley n° 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes: (…) b) Participación: Se promueve la intervención informada y responsable de todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental, para una adecuada toma de decisiones y lograr la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de inversión acordes con los objetivos del SEIA (…).

32. Artículo 3.- Principios del SEIA:
El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley n° 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes: (…) c) Complementariedad: El Estado debe asegurar la coherencia y complementariedad en el ejercicio de las funciones públicas relacionadas con el SEIA, así como en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones de nivel nacional, regional y local (…).

33. En efecto, el artículo 3 de la LSNEIA establece que "*no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna*

De acuerdo a la LSNEIA los proyectos sujetos a la evaluación del impacto ambiental se encuentran detallados en un listado consagrado en su Reglamento. Así pues, el artículo 18 del Reglamento de dicha Ley señala que se sujetan al proceso de evaluación ambiental (i) los nuevos proyectos de inversión que se encuentran señalados en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, comprendido en su Anexo II; (ii) las modificaciones, ampliaciones o diversificación de los proyectos antes mencionados que puedan generar nuevos o mayores impactos negativos en el ambiente; y, (iii) los proyectos que se reubiquen o trasladen, a otras partes del territorio nacional.

En dicho sentido, el Reglamento de la LSNEIA es claro en señalar que los proyectos sujetos a evaluación del impacto ambiental son aquellos indicados en el "Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" previsto como Anexo II del Reglamento antes mencionado, el mismo que fue actualizado completamente en julio de 2011 mediante Resolución Ministerial n° 157-2011-MINAM.

Ahora bien, de acuerdo a la LSNEIA, los proyectos de inversión, sujetos a la evaluación del impacto ambiental, se clasifican de acuerdo a la magnitud del impacto que pueden generar y, dependiendo de su clasificación, deberán presentar un tipo de instrumento de gestión ambiental preventivo aplicable a la magnitud del impacto al ambiente.

Así pues, las clasificaciones del impacto negativo al ambiente y los instrumentos de gestión ambiental aplicables son: (i) Categoría I, aplicable en caso el proyecto genere impactos ambientales negativos leves, a los cuales les corresponderá presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA); (ii) Categoría II, aplicable en caso el proyecto genere impactos ambientales negativos moderados, a los cuales les corresponderá presentar un Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado (EIA-sd); y, (iii) Categoría III, aplicable en caso el proyecto genere impactos ambientales negativos significativos, a los cuales les corresponderá presentar un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d). Al respecto, el Reglamento LSNEIA

---

autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirlas, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente". Por su parte, el artículo 15 del Reglamento de la LSNEIA indica que "*toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento*".

establece que la resolución administrativa que aprueba un DIA, EIA-sd o un EIA-d constituye la "certificación ambiental" del proyecto de inversión sujeto a la evaluación del impacto ambiental.

De acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la LSNEIA, todas las entidades del Estado, con competencia ambiental, tienen la obligación de elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, adecuándolas a lo dispuesto en la LSNEIA y su Reglamento. Es decir, los sectores deben de contar con sus propias normas sectoriales las mismas que deben tener como "base" al Reglamento de la LSEIA. Por lo tanto, dicho Reglamento constituye una norma "modelo" para unificar, gradualmente, las normas relativas a las evaluaciones del impacto ambiental de cada uno de los sectores.

A la fecha de elaboración del presente artículo, algunos sectores han cumplido con dicha obligación de adecuación a las normas generales de la evaluación del impacto ambiental, mientras que otros sectores aún no cuentan con normas sobre dicho tema, lo cual demuestra que, a la fecha, todavía no existe en el Perú criterios y exigencias uniformes en materia ambiental.

C. Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

En junio de 2004 se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley n° 28245 (en adelante, la "LSGA"), Ley que fue Reglamentada en febrero de 2005 mediante Decreto Supremo n° 008-2005-PCM.

Dichas normas crearon el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales, el mismo que tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Por otro lado, la LSGA afirma el carácter "transectorial" de la gestión ambiental en el Perú. En efecto el artículo 4.2 de dicha Ley señala que "*el carácter transectorial de la gestión ambiental implica que la actuación de las autoridades públicas con competencias y responsabilidades ambientales se orienta, integra, estructura, coordina y supervisa, con el objeto de efectivizar la*

dirección de las políticas, planes, programas y acciones públicas hacia el desarrollo sostenible del país".

Asimismo, la LSGA y su Reglamento, consagran una serie de principios rectores de la gestión ambiental en el país, tales como (i) la articulación en el ejercicio de las funciones públicas de acuerdo con el carácter "sectorializado" de la gestión ambiental; (ii) la coherencia orientada a eliminar y evitar superposiciones, omisiones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales; (iii) la descentralización y desconcentración de capacidades y funciones ambientales; (iv) la simplificación administrativa a fin de unificar, simplificar y dar transparencia a los procedimientos y trámites administrativos en materia ambiental; y, (v) la participación y concertación a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales.

El Reglamento de la LSGA establece que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental se estructura considerando las funciones y ámbitos territoriales de la autoridad nacional, las entidades de nivel nacional con funciones y atribuciones de carácter ambiental, las autoridades ambientales regionales y las autoridades ambientales locales, buscando una actuación sistémica entre dichas entidades.

Por otro lado, dichas normas regulan la función de la Autoridad Ambiental Nacional (hoy, el Ministerio del Ambiente) como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental cuya funciones principales son (i) planificar, promover, coordinar, normar, sancionar y supervisar las acciones orientadas a la protección ambiental y contribuir a la conservación del patrimonio natural; (ii) controlar y velar el cumplimiento de las obligaciones ambientales; y, (iii) dirimir y solucionar las controversias entre las entidades públicas con competencia ambiental.

Además establecen que la Autoridad Ambiental Nacional contará con un tribunal administrativo, denominado "Tribunal de Solución de Controversias Ambientales", el cual tendrá como finalidad resolver conflictos de competencia en caso dos o más entidades públicas se atribuyan funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad.

De este modo, dichas normas buscan principalmente asegurar el cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas, fortaleciendo (i) los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental a efectos que las entidades ambientales eviten duplicidades, superposiciones

o conflictos de competencia; y, (ii) el rol del "ente rector" de dicho sistema, como "Autoridad Ambiental Nacional" (hoy, el Ministerio del Ambiente).

D. Ley General del Ambiente

En mayo de 2003, mediante Ley n° 27980, el Congreso de la República constituyó una comisión especial para revisar el texto del CMARN, a fin de elaborar un "*Anteproyecto de Ley de Reforma del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*". En base al trabajo de dicha comisión, en octubre de 2005 se promulgó la Ley General del Ambiente, Ley n° 28611, la cual tiene por objetivo regular la normativa general en materia ambiental constituyendo la actual norma ordenadora del marco normativo para la gestión ambiental en nuestro país[34].

Además, dicha Ley establece principios y normas básicas que buscan hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, que como hemos indicado anteriormente, se encuentra consagrado en el artículo 2 inciso 22 de nuestra Constitución.

Así pues, entre otros temas, la Ley General del Ambiente recoge en su Título Preliminar una serie de principios ambientales, tales como el principio de sostenibilidad[35], principio de prevención[36], principio precautorio[37],

34. Artículo 1.- Del objetivo:
La presente Ley es la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.

35. Artículo V.- Del principio de sostenibilidad:
La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

36. Artículo VI.- Del principio de prevención.
La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

37. En junio de 2007 dicho principio fue modificado a través de la Ley n° 29050, quedando establecido de la siguiente manera: "*k. Precautorio, de modo que cuando haya indicios razonables de peligro de daño grave o irreversible al ambiente o, a través de este, a la salud, la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para no adoptar o postergar la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro. Estas medidas y sus costos son razonables considerando los posibles escenarios*

principio de internalización de costos[38], principio de responsabilidad ambiental[39], principio de equidad[40] y principio de gobernanza ambiental[41]. En ese sentido, la Ley General del Ambiente consagró dentro el ordenamiento jurídico peruano dichos principios ambientales, los mismos que ya habían sido reconocidos internacionalmente y que tiene relación directa con la protección ambiental, responsabilidad ambiental y gestión ambiental.

Además, dicha Ley reitera el derecho fundamental de toda persona a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado, así como reconoce otros derechos tales como, el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación en la gestión ambiental y el derecho de acceso a la justicia ambiental.

---

que plantee el análisis científico disponible. Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción. La autoridad que invoca el principio precautorio es responsable de las consecuencias de su aplicación".

38. Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos:
Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

39. Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental:
El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

40. Artículo X.- Del principio de equidad:
El diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes; y al desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas. En tal sentido, el Estado podrá adoptar, entre otras, políticas o programas de acción afirmativas, entendidas como el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva.

41. Artículo XI.- Del principio de gobernanza ambiental:
El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

Por otro lado, la Ley regula pautas generales del régimen de responsabilidad por daño ambiental en nuestro país. En efecto, establece la definición de daño ambiental aplicable en nuestro país[42], consagra el principio de "contaminador-pagador", el cual constituye la base del régimen de responsabilidad ambiental en nuestro ordenamiento jurídico y, además, establece ciertas disposiciones específicas que todo operador del derecho debe aplicar en caso se busque imputar responsabilidad civil extracontractual, responsabilidad penal o responsabilidad administrativa por la generación de un daño ambiental.

Finalmente, la Ley General del Ambiente ratifica la figura del "ente rector" del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. En efecto, dicha Ley dispone que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental se encuentra a cargo de la "Autoridad Ambiental Nacional" (hoy, el Ministerio del Ambiente) y que tiene como objetivo buscar la integración funcional y territorial de la política, normas e instrumentos de gestión, así como las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado y de la sociedad civil, en materia ambiental.

E. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

En marzo de 2009, el Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, la "LSINEFA"), Ley n° 29325, la cual crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, con el fin de asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Asimismo, la LSINEFA creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA como un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, y lo designó como el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. OEFA es la entidad encargada de la evaluación, supervisión, control, fiscalización y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, con

42. Artículo 142.- De la responsabilidad por daños ambientales:
(…) 142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental.

El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental se encuentra conformado por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy, el Ministerio del Ambiente), OEFA, como ente rector de dicho sistema y las Entidades de Fiscalización Ambiental – EFA nacionales, regionales y locales.

Cabe señalar que en abril de 2013 el Congreso de la República emitió la Ley n° 30011, la misma que tuvo la finalidad de fortalecer al Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Entre otras disposiciones, dicha Ley (i) aumenta el tope máximo de multa por infracciones ambientales de 10,000 Unidades Impositivas Tributarias a 30,000 (hoy aproximadamente 36 millones de Dólares de los Estados Unidos de América); (ii) establece ciertas condiciones especiales para solicitar una medida cautelar relacionada a la ejecutoriedad de resoluciones de OEFA, por lo que la sola presentación de la demanda contencioso-administrativa, amparo u otra no interrumpe ni suspende la ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a imposición de sanciones del OEFA; y, (iii) permite que OEFA fiscalice actividades informales.

F. Normas sectoriales vigentes en materia ambiental

Finalmente, a la fecha de elaboración del presente artículo existen Reglamentos de protección ambiental sectoriales, normas que son complementarias al LNSEIA y su Reglamento. En efecto, dichas normas son:

- Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo n° 019-2012-AG, con fecha 14 de noviembre de 2012.
- Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo n° 020-2008-EM, con fecha 2 de abril de 2008.
- Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo n° 040-2014-EM, con fecha 13 de noviembre de 2014.
- Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo n° 039-2014-EM, con fecha 13 de noviembre de 2014.

- Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo n° 019-2014-VIVIENDA, con fecha 26 de noviembre de 2014.

Cabe notar que dichas normas reglamentarias se encuentran adecuadas y conforme al marco normativo ambiental vigente. Sin embargo, aún queda pendiente que las normas reglamentarias ambientales del Sector Electricidad (1994) y Sector Pesquería (1999) se adecuen a la LSNEIA y su Reglamento. Asimismo, existen ciertos sectores económicos que aún no cuentan con reglamentos ambientales propios, tales como el Sector Trasporte, Sector Turismo o el Sector Comunicaciones.

3.2. PRINCIPAL MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE

Como hemos señalado, durante la década de los noventa en el Perú se impuso un modelo "transectorial" en lo que respecta a la institucionalidad ambiental. Dicho modelo *"está construido sobre un esquema de asignación de funciones ambientales de nivel nacional que hace recaer las tareas de regulación en los Ministerios y Organismos Públicos Fiscalizadores responsables de las distintas actividades económicas que realizaban las empresas. Se habla por ello de un esquema 'sectorializado'* (…)"[43].

A la largo de la década de los noventa e inicios del 2000, el modelo "sectorializado" seguido en el Perú tuvo problemas de institucionalidad serios que derivaron en una situación *"absolutamente desigual en las políticas y marcos institucionales sectoriales en materia ambiental"*[44]. Así pues, *"el desarrollo sectorial fue muy irregular, algunos reaccionaron tarde y con muchas deficiencias (…) y otros nunca reaccionaron (…)"*[45]. A decir de Lanegra, dicho modelo demostró ser débil y poco efectivo *"tanto para desarrollar una institucionalidad eficaz como en la tarea de generar confianza en la ciudadanía sobre la actuación del Estado en la materia"*[46].

Al respecto, Pulgar Vidal señala, con toda claridad, que durante casi 20 años en el Perú la gestión ambiental *"estuvo bastante desarticulada, compuesta por muchas autoridades sectoriales ejerciendo funciones ambientales con distinto niveles de desarrollo y poca coordinación"*[47].

---

43. Lanegra, Iván, "El (Ausente) Estado Ambiental", Lima: Ed. Realidades (2008), p. 100.
44. Pulgar-Vidal Otárola, Manuel, *op. cit.*
45. López-Guerra, Tania. "¿Superando el enfoque sectorial de la gestión ambiental?", Lima: *Revista de Derecho Administrativo* n° 6, Año 3, p. 232.
46. Lanegra, Iván, *op. cit.*, p. 126.
47. Pulgar-Vidal Otárola, Manuel, *op. cit.*

Por tal motivo, a finales de la primera década del 2000, específicamente en el 2008, el Perú empezó a reforzar la institucionalidad ambiental, creando instituciones nuevas en la búsqueda de pasar de un sistema eminentemente "transectorial" a un sistema "sectorial" ambiental, es decir, que exista un sector institucional en materia ambiental que tenga exclusividad en lo que se refiere a dicha materia.

En efecto, esta aproximación "sectorial" en materia ambiental se ha concretizado, como veremos en esta sección, con la creación del Ministerio del Ambiente, de OEFA y, más recientemente, del Servicio Nacional de Certificación Ambiental – SENACE, a lo que el Ministro del Ambiente denomina el "triángulo" de organismos ambientales[48].

A. Ministerio del Ambiente

En virtud del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre el Estado Peruano y Estados Unidos de América en abril de 2006[49], el Gobierno peruano reconoció la necesidad de adecuarse a los estándares ambientales mundiales, lo cual implicaba a su vez institucionalizar en una sola entidad todas las funciones existentes en materia ambiental que se encontraban dispersas.

Bajo dicha lógica y sobre la base de un modelo concentrador de facultades, el 13 de mayo de 2008 mediante el Decreto Legislativo n° 1013, el Gobierno peruano creó el Ministerio del Ambiente como un órgano del Poder Ejecutivo cuya función general es ser la Autoridad Nacional del Ambiente, competente para diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la Política Nacional Ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella. Entre sus funciones más relevantes, el Ministerio del Ambiente se encarga de:

- Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política Nacional del Ambiente, aplicable a todos los niveles de gobierno.
- Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, realizando funciones de fiscalización, supervisión, evaluación y control, así como ejercer la potestad sancionadora en materia de su competencia y dirigir el régimen de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previsto por la Ley General del Ambiente.

48. *http://m.gestion.pe/economia/pulgar-vidal-ciudadano-no-encuentra-respaldo-justicia-ambiental-2011226.*
49. Capítulo 18 del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

- Coordinar la implementación de la Política Nacional Ambiental con los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización.

Hoy en día, el Ministerio del Ambiente agrupa a los siguientes organismos (i) el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú-SENAMHI; (ii) el Instituto Geofísico del Perú – IGP, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP); (iii) el Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado – SERNANP; (iv) el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA; y, (v) el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE.

B. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA

Antes de la creación del Ministerio del Ambiente, la fiscalización ambiental estuvo a cargo de las autoridades ambientales competentes, es decir, de las autoridades sectoriales (Ministerios) a las que correspondía la determinada actividad económica. Esta situación cambió radicalmente en el 2008 con la creación del mencionado Ministerio dado que el Decreto Legislativo n° 1013 estableció la creación de un organismo técnico especializado en materia de fiscalización ambiental adscrito al Ministerio del Ambiente, denominado Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA[50].

50. Antes de que esta transferencia institucional ocurriera, la competencia de fiscalización y sanción ambiental para el Sector Minería fue asumida por diversas entidades. Así pues, en el Sector Minería la fiscalización ambiental entre el 2001 al 2007 estuvo a cargo del Ministerio de Energía y Minas en virtud de la Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras, Ley n° 27474 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 049-2001-EM. Sin embargo, en el 2007 mediante Ley n° 28964, se transfirieron las facultades de fiscalización ambiental de dicho sector a favor del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-OSINERGMIN. Es decir, desde el 2007 hasta el 2010 las facultades de fiscalización ambiental estuvieron a cargo de OSINERGMIN, para finalmente ser asumidas en julio de 2010 por OEFA, la misma que mantiene dichas facultades hasta la fecha. Nótese como en diez años el Sector Minero (uno de los más importantes para la economía del Perú) pasó por tres entidades respecto a la fiscalización ambiental. Debe tenerse en cuenta que cada transferencia de facultades no se realizó de un día a otro sino que tomó tiempo en que la entidad receptora pueda asumir totalmente sus funciones (por ejemplo, existió demora en la transferencia de acervo documentario, trasferencia de personal, entre otros problemas estructurales y presupuestales). Al respecto, es importante señalar que (i) durante el poco tiempo que OSINERGMIN tuvo las facultades de fiscalización ambiental su papel como ente fiscalizador fue razonable; y, (ii) que la transferencia a favor de OEFA fue lenta y tomó un par de años para que dicha entidad pueda ejercer, en la práctica, su función de fiscalización al cien por ciento.

Posteriormente, a fin de fortalecer la institucionalidad de OEFA, se aprobó la LSINEFA, la cual hemos explicado en la sección anterior.

En este contexto, OEFA tiene como finalidad ejercer la función de fiscalización ambiental, que comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por OEFA.

Además, OEFA cuenta con un "Tribunal de Fiscalización Ambiental"-TFA, el cual ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada conforme a los procedimientos establecidos por ley.

Es importante advertir que OEFA no ha asumido de inmediato todas las funciones de fiscalización ambiental por el solo hecho de haber sido creada. Hoy en día las funciones de fiscalización ambiental siguen siendo compartidas por diversas entidades estatales. En efecto, el SINEFA está conformado por Ministerio del Ambiente, OEFA y las distintas Entidades de Fiscalización Ambiental-EFA nacionales, regionales o locales. Al respecto, el OEFA tiene dentro de sus funciones la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local.

Además, debe tenerse en cuenta que la transferencia de funciones de las Entidades de Fiscalización Ambiental-EFA al OEFA ha sido diseñado como un proceso gradual, progresivo y ordenado. En síntesis, OEFA comenzó, gradualmente, a asumir las funciones de fiscalización, que antes dependían de cada entidad sectorial. En efecto, la Primera Disposición Complementaria Final de la LSINEFA, dispone:

> "*PRIMERA.- Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y de recursos, de cada una de las entidades*".

Como se desprende, la transferencia a favor de OEFA se efectúa de acuerdo a los cronogramas de transferencia que se aprueben por cada sector con competencia en materia de fiscalización ambiental. Esta transferencia de fun-

ciones empezó en julio de 2010 con el Sector Minero, continuó en marzo de 2011 con el Sector Energético (Hidrocarburos y Electricidad), siguió en febrero de 2013 con el Sector Pesquería y, finalmente, durante el 2013 se transfirieron cuatro Sub-Sectores Industriales: cerveza, papel, cemento y curtiembre.

Finalmente, se debe indicar que a la fecha no se han transferido funciones de fiscalización y sanción de otros sectores a los antes mencionados. Es decir, la transferencia a favor de OEFA hoy en día se ha paralizado, no existiendo a la fecha cronogramas de transferencia aprobados para otros sectores. En ese sentido, OEFA es competente únicamente para los Sectores Minero, Energético, Pesquería y algunos Sub-Sectores Industriales, manteniéndose en cabeza de las correspondientes Entidades de Fiscalización Ambiental-EFA la competencia de fiscalización y sanción ambiental de los otros sectores aún no transferidos a OEFA.

C. Servicio Nacional de Certificación ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE

Adicionalmente a la creación de OEFA, a través de la Ley n° 29968, de fecha 12 de diciembre de 2012, se creó el Servicio Nacional de Certificación ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE, adscrito al Ministerio del Ambiente.

De acuerdo a su ley de creación, SENACE estará a cargo de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d), regulados en la LSNEIA y su Reglamento, respecto de los proyectos de inversión pública, privada y de capital mixto, de alcance nacional y multirregional que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos[51].

De esta manera, en el Perú la evaluación del impacto ambiental de aquellos proyectos con impactos significativos (Categoría III – EIA-d) estará a cargo de una sola entidad, la misma que a la fecha se encuentra hoy en día en proceso de formación. La evaluación del impacto ambiental para proyectos con impacto ambiental negativo leve (Categoría I – DIA) o moderado (Categoría II – EIA-sd) se mantendrá a cargo de las autoridades ambientales sectoriales.

Cabe señalar que al igual que en el caso de la transferencia de funciones a favor de OEFA, SENACE asumirá sus funciones también de forma gradual y de acuerdo a un cronograma ya aprobado. En efecto, mediante

51. Ley 29968, Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).

Decreto Supremo n° 006-2015-MINAM de fecha 18 de febrero de 2015, el Ministerio del Ambiente aprobó el cronograma oficial de transferencia a favor de SENACE. La transferencia a favor de dicha entidad se iniciará con los sectores minero y energético en el segundo trimestre de 2015, posteriormente en el cuarto trimestre de 2015 se transferirán las funciones del sector transportes y así, progresivamente, hasta el año 2020, año en el cual se completará la transferencia de todos los sectores a favor de SENACE.

Finalmente, se debe indicar que SENACE también estará a cargo de administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales, es decir, de las empresas técnicas que podrán elaborar los estudios ambientales necesarios para la evaluación del impacto ambiental, así como podrá formular propuestas para la mejora de los procesos de evaluación de impacto ambiental de todos los sectores, asegurando así que exista una mejora continua y constante en el país.

4. TENDENCIA ACTUAL RESPECTO A LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ: PRIORIZACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS POR PARTE DEL ESTADO Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN BÚSQUEDA DE REACTIVAR LA ECONOMÍA

Durante la primera década del 2000, el Perú tuvo un gran crecimiento económico en base a medidas legales y económicas que tenían como objetivo promover las inversiones privadas en el Perú, generando seguridad jurídica para los inversionistas. Sin embargo, en los últimos años la economía peruana ha venido sufriendo una fuerte desaceleración económica. En este contexto, el Gobierno peruano ha optado por aprobar medidas legales que busquen promover la inversión en el país, sobre todo relacionadas a simplificar la tramitación de permisos y controlar las funciones sancionadoras de las entidades en materia ambiental, buscando así crear un mejor ambiente para la ejecución de proyectos y actividades de inversión privada.

Así pues, en el año 2013, bajo el impulso del Ministerio de Economía y Finanzas, se emitieron los Decretos Supremos n° 054-2013-PCM y 060-2013-PCM, los mismos que establecen medidas para acelerar ciertos procedimientos administrativos. Por ejemplo, se establecen disposiciones para acelerar la obtención de los Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos y de las certificaciones ambientales. Además, se establece un procedimiento específico y simplificado para la modificación de las certificaciones ambientales cuando las mismas generen impactos ambientales no significativos o busquen realizar mejoras tecnológicas.

Otra medida para revertir la deceleración económica fue la Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la inversión en el país, Ley n° 30230, emitida el 13 de julio de 2014. Esta norma buscó, en temas ambientales, controlar y reducir la función sancionadora de OEFA que había sido fortalecida en abril de 2013 mediante la Ley n° 30011. En efecto, dicha norma establece que durante los siguientes tres años, es decir, hasta julio de 2017, OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de cualquier conducta infractora en materia ambiental, en lugar de imponer sanciones.

De esta forma, si OEFA declara la existencia de alguna infracción, ordenará medidas correctivas y suspenderá el procedimiento sancionador, que concluirá si se verifica el cumplimiento de la medida correctiva ordenada. En caso el administrado no cumpla con dicha medida correctiva, el OEFA podrá imponer una sanción administrativa, la misma que no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar.

Asimismo, de acuerdo a las disposiciones de la Ley n° 30230 lo señalado en el párrafo anterior no aplicará en caso (i) que la conducta infractora genere un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas; (ii) que la conducta infractora se realice sin contar con el instrumento de gestión ambiental, sin la autorización de inicio de operaciones correspondientes o en zonas prohibidas; o, (iii) que exista reincidencia en la infracción, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de 6 meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En dichos supuestos excepcionales, OEFA podrá imponer el 100% de la multa que correspondería aplicar.

Otra medida simplificadora fue dada por el Ministerio de Cultura en octubre del 2014. En efecto, dicho Ministerio aprobó un nuevo Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, el mismo que pretende unificar y ordenar todas las normas aprobadas en materia de patrimonio cultural de la nación, sintetizando en una única norma toda la regulación aplicable en materia de Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos, Planes de Monitoreo Arqueológico, Rescate Arqueológico, entre otras disposiciones.

Considerando la importancia de las actividades de minería e hidrocarburos en el Perú, en noviembre de 2014 se aprobaron nuevos Reglamentos de protección ambiental para dichos sectores. En efecto, se emitieron el Decreto Supremo n° 039-2014-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos y el Decreto Supremo n° 040-2014-EM, que aprobó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor Ge-

neral, Transporte y Almacenamiento Minero, los mismos que regulan las nuevas disposiciones para la obtención de las certificaciones ambientales en dichos sectores, adecuándose así a las disposiciones establecidas en la LSNEIA y su Reglamento.

Finalmente, también se han aprobado medidas de simplificación procedimental respecto a los permisos relacionados a los recursos hídricos. En efecto, mediante Decreto Supremo n° 023-2014-MINAGRI y Resolución Jefatural n° 007-2015-ANA, se modificó el procedimiento para la aprobación de una Licencia de Uso de Aguas, simplificando dicho trámite y aprobando medidas que promueven la formalización de los permisos para el uso del agua.

5. CONCLUSIONES

Pese a los intentos de crear un marco legislativo propiamente ambiental, hoy en día cada sector sigue regulando los temas ambientales que le corresponden a su actividad, salvo por aquellos recursos comunes que comparten las diversas actividades económicas (por ejemplo, recursos hídricos o residuos sólidos). En un plano institucional, podemos señalar que hemos pasado de ser un país con un modelo en el que no existía un Ministerio u organismo rector en materia ambiental a uno de concentración bajo el mando del actual Ministerio del Ambiente, el cual centraliza y adscribe a su vez a todos los órganos que hoy en día ejercen competencias ambientales normativas, de evaluación, fiscalización y sanción.

En términos generales, el nivel de exigencia de las normas de protección ambiental iniciaron siendo muy severas, razón por las cuales se buscó flexibilizar el marco normativo para hacerlo atractivo para los inversionistas, mediante el DL757. Esta situación se mantuvo sin muchas variaciones hasta que en el 2006, el Estado Peruano suscribió el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos, el cual obligó a Perú a adecuarse a los estándares ambientales mundiales, los cuales resultaban por lejos, mucho más exigentes de las existentes en dicho momento en el Perú.

Durante la primera década del 2000, el Perú tuvo un gran crecimiento económico en base a medidas legales y económicas que tenían como objetivo promover las inversiones privadas, generando seguridad jurídica para los inversionistas con entidades fiscalizadoras poco activas. Cabe notar, que a partir de la entrada en funcionamiento de OEFA, las acciones de fiscalización en materia ambiental y la cantidad de sanciones que empezó a aplicar dicha entidad se incrementaron sustancialmente. Se pasó de una

fiscalización ambiental débil, a una fiscalización proactiva que empezó a generar recelo y desconfianza a los inversionistas privados, debido al énfasis represivo que asumió dicha entidad en el ejercicio de sus funciones de sanción.

Ahora que la economía peruana ha venido sufriendo una desaceleración económica, el Gobierno peruano ha optado por aprobar medidas legales que nuevamente busquen promover la inversión en el país, sobre todo relacionadas a simplificar la tramitación de permisos y controlar las funciones sancionadoras de las entidades en materia ambiental, buscando así crear un mejor contexto para la ejecución de proyectos y actividades de inversión privada.

Así, el Gobierno peruano ha considerado razonable frenar las potestades sancionadoras de OEFA como una de las formas de atraer nuevamente la inversión al país, estableciendo un régimen temporal en el cual la imposición de una sanción administrativa no sea la primera opción de OEFA, sino la aplicación de medidas que busquen corregir aquellas acciones que sean contrarias a la legislación ambiental actual, es decir, estas nuevas medidas buscan pasar de un régimen sancionador represivo a uno correctivo.

VII

Portugal: ¿«Crecimiento verde» o retroceso ambiental?

AMPARO SERENO ROSADO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: LA CONTINUIDAD EN EL CAMBIO. *2.1. Introducción*. *2.2. El* continuum *de la centralización y la amputación de competencias y organismos*. *2.3. El año en que el Ministerio de Medio Ambiente perdió el Mar*. 3. LA REVISIÓN DE LA LEY DE BASES DEL AMBIENTE: DE LA «LOCUACIDAD LEGISLATIVA» AL MINIMALISMO. 4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA LEY DE BASES DE LA POLÍTICA DE SUELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. 5. ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO: LA LEY DE BASES DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO. 6. AGUAS: EL RETRASO DE LOS PLANES DE CUENCA DE «SEGUNDA GENERACIÓN» Y LA APÁTICA PARTICIPACIÓN PÚBLICA. 7. SERVICIOS DE AGUAS Y RESIDUOS: EL AÑO DE LA PRIVATIZACIÓN. 8. CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y CAMBIO CLIMÁTICO: EL FAVORITISMO SECTORIAL. 9. OTRAS CUESTIONES TRANSVERSALES. 10. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2014 está marcado por la salida de la "troika" de Portugal, lo que tiene influencia en todas las áreas de gobernanza, incluidas las políticas públicas destinadas a la protección ambiental y calidad de vida.

Como se sabe, desde la eclosión de la crisis –primero financiera y después económica, esta última en 2011–, Portugal (junto con Irlanda y Grecia) fue unos de los países europeos objeto de rescate financiero por parte de los organismos internacionales vulgarmente conocidos como "troika". Es

decir, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea (CE).

La aplicación del Programa de Asistencia Económica y Financiera (PAEF) –negociado entre el gobierno portugués y la troica a través de un *memorándum*–, se ha concretizado a través de una "política de cortes" en salarios, pensiones y empleos, que ha disminuido el nivel de vida de toda la ciudadanía en general, pero que ha incidido principalmente en la Administración Pública. En todos los ministerios se han reducido tanto el número de organismos como de recursos humanos y, precisamente, el Ministerio de Medio Ambiente ha sido uno de los más afectados.

Tras la conclusión del PAEF el Ministerio de Ambiente portugués se ha fijado como principal meta establecer y concretizar una visión "postroika" del desarrollo sostenible a largo plazo. Sin embargo, este desarrollo se basa casi exclusivamente en la llamada "Economía verde". O sea, aquella cuya finalidad principal es promover crecimiento y empleos verdes. Pero la verdad es que, aunque lo haga de una forma sostenible, la protección ambiental queda relegada a un segundo plano, frente a los objetivos económicos prioritarios. Así, en el documento "Compromisso para o crescimento verde"[1] publicado en septiembre de 2014, el Ministerio de Medio Ambiente portugués señala que los objetivos del mismo son totalmente coherentes con los desafíos de la sociedad portuguesa: más empleo y calidad de vida, reducción de la dependencia exterior, fiscalidad inteligente –que consiste en tributar más lo que se degrada y contamina que lo que se produce y consume. Para alcanzar estas metas en 2020 el "Compromisso para o crescimento verde" formula 83 iniciativas, repartidas por 10 sectores y 6 ejes transversales: financiamiento; internacionalización; fiscalidad; innovación; información; contratación pública.

No obstante, a pesar de que se trata de un documento sintético y bien elaborado, resulta poco convincente si pensamos que muchas de las metas y objetivos trazados debían haber sido ya cumplidos y que, por el contrario, son prorrogados para 2020. Algo más realista resulta, en este sentido, otro documento del Ministerio de Medio Ambiente, el "Relatório do Estado do Ambiente (REA[2])" que es elaborado anualmente, en virtud de lo que exige el artículo 23º de la Ley de Bases del Ambiente ("Lei nº 19/2014", de 14

1. "Compromisso para o crescimento verde, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE)" 15.09.2014.
2. "Relatório do Estado do Ambiente 2014", Ed. Agência Portuguesa do Ambiente, Lisboa, 2014.

de abril[3]) y tiene como objetivo evaluar y divulgar el desempeño ambiental de Portugal. En el REA, puede leerse que, en diferentes sectores de la política ambiental, los objetivos previstos para 2014 no fueron cumplidos, o sólo parcialmente, inclusive cuando se trataba de los exigidos por directivas comunitarias.

Por último, hay que decir que el "Compromisso para o crescimento verde" es omiso sobre los casos (muy frecuentes en la práctica) en que la creación de empleos y el desarrollo económico es incompatible con la protección ambiental. Por lo tanto, tenemos que concluir que se trata de un documento bien intencionado, pero poco realista, que –a pesar de haber sido objeto de consulta pública– ha tenido un impacto escaso, sino nulo, en la agenda mediática portuguesa. Esta última continúa dominada por las cuestiones económicas y financieras directa o indirectamente relacionadas con la "troica".

2. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: LA CONTINUIDAD EN EL CAMBIO

2.1. INTRODUCCIÓN

EL "Decreto-Lei nº 17/2014, de 4 de fevereiro" estableció la "Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia" (MAOTE). *Grosso modo,* se puede afirmar que este Ministerio es el resultado de la división del extinto "Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território"(MAMAOT) en dos: el MAOTE y el "Ministério da Agricultura e do Mar" (MAM). Esta división, *a priori* merece una crítica positiva, ya que supone la separación entre actividades productivas (como son las agrícolas) y actividades reguladoras (como son las relativas a la protección de los recursos naturales). Además las mismas entran muchas veces en conflicto. Así, por dar un ejemplo, en el caso de los recursos hídricos, difícilmente los intereses de la agricultura (sector que consume aproximadamente 80% del agua) pueden coincidir con las metas de protección ambiental exigidas por la "Lei da Água" de 2005 –que realizó la transposición de la Directiva Marco del Agua. Tiene sentido que intereses contrapuestos sean tutelados por diferentes ministerios, especialmente a la hora de legislar, ya que en la práctica lo que suele suceder es que la normativa que se aprueba en el Consejo de Ministros es el resultado de la negociación

3. Cf. "Artigo 23º 1 Lei nº 19/2014", de 14 de abril" ("Relatório e livro branco sobre o estado do ambiente"): *1– O Governo apresenta à Assembleia da República, anualmente, um relatório sobre o estado do ambiente em Portugal, referente ao ano anterior".*

entre los Ministros cuyas competencias inciden en una determinada área (en nuestro ejemplo, el agua). Si este recurso está tutelado por el mismo Ministerio que la Agricultura, resulta obvio que el proceso de negociación, que antes mencionamos, pierde toda o casi toda su transparencia.

Sin embargo, no todo fue positivo en este nuevo "diseño institucional" del MAOTE. Esto, por dos razones:

Primera, se desperdició la oportunidad para recuperar lo que se había perdido dos años antes. O sea, cuando se realizó la "fusión" entre ambiente y agricultura. Ésta originó una desproporcional disminución de los organismos del Ministerio de Medio Ambiente a la vez que una fuerte centralización en Lisboa. Ninguno de estos organismos fue recuperado;

Segunda, el Ministerio de Medio Ambiente perdió su "hegemonía" sobre un área de competencias compartidas que tradicionalmente se le había atribuido –la protección del medio marino– a favor del MAM.

2.2. EL *CONTINUUM* DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA AMPUTACIÓN DE COMPETENCIAS Y ORGANISMOS

Si bien es verdad que la "cura de adelgazamiento" de la Administración Portuguesa en general había comenzado tres años antes –pues fue una de las exigencias de la "troika" plasmada en su "programa de rescate" – lo cierto es que la referida "cura" no se aplicó a todos por igual. Así, como analizo con más detalle en un trabajo anterior[4], el Ministerio de Medio Ambiente fue uno de los que se quedó "más delgado" o prácticamente anoréxico –sobre todo si comparado con el Ministerio de Agricultura. En cuanto que, como resultado de la "fusión" entre los dos ministerios, el de Ambiente perdió 22 organismos, el de Agricultura tan sólo 10. Lo que es difícil de justificar si consideramos que la producción agrícola no representa más del 3% del PIB portugués. Además tales pérdidas fueron fatídicas en lo que se refiere a los organismos gestores de las demarcaciones hidrográficas y marinas.

Pero peor que estas pérdidas, fue la dramática centralización en Lisboa de todas las competencias típicamente destinadas a la protección ambiental –no incluyo aquí la ordenación del territorio (OT), aunque ésta sea crucial para la correcta aplicación de las políticas ambientales. Efectivamente, todo lo que no es OT, está hoy centralizado en la "Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática" (APA). Esta Agencia, sedeada en Lisboa –con estatuto de instituto público autónomo, tanto jurídica como

4. Amparo Sereno, "La aplicación del derecho europeo de aguas en Portugal", *Justicia Administrativa*, vol. XIV, Extra. 2012.

financieramente– fue progresivamente concentrando competencias antes atribuidas a otros organismos autónomos centralizados –como es el caso del Instituto del Agua y del Instituto de los Residuos– y lo que es más grave, descentralizados –como es el caso de las "Administrações de Região Hidrográfica" (homólogas a los organismos de cuenca españoles). Así y en pleno siglo XXI, la APA parece dar fe de lo que decía uno de los más afamados dramaturgos portugueses de principios del siglo XIX: *"Portugal é Lisboa, o resto é paisagem"*. Esta frase de Eça de Queiroz se ajusta como un guante a lo que en este momento pasa en el Ministerio portugués de Medio Ambiente y que no es una cuestión baladí. Por el contrario, origina algunos problemas de orden práctico, una vez que la APA se convierte en una especie de "juez y parte" en algunas "causas". Por dar un ejemplo que viene referido, expresamente, en el Plan de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana: en este texto se plantea la necesidad de crear un organismo que pase a evaluar el trabajo de planificación hidrológica realizado por la APA. Es decir, una vez que los planes de demarcación –antes eran competencia de los "organismos de cuenca" portugueses y evaluados por la APA– pasan a ser coordinados por la referida Agencia, cabe preguntarse: ¿Quién evalúa al evaluador?

2.3. EL AÑO EN QUE EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE PERDIÓ EL MAR

Otra consecuencia de la creación del MAOTE fue que el Ministerio de Medio Ambiente perdió su "hegemonía" sobre un área de competencias compartidas que tradicionalmente tutelaba –la protección del medio marino– a favor del "Ministério da Agricultura e do Mar" (MAM). Este último es el resultado de los cambios y sustituciones en el equipo ministerial del actual Gobierno, consistentes en incluir un nuevo "actor" para el ambiente y mantener el mismo para la agricultura y (no la pesca, como sería de esperar) sino el mar: todo el mar. O dicho de otro modo: todas las numerosas competencias incidentes en el mar. Ese, precisamente, fue el principal argumento para justificar la creación del MAM, era necesario un Ministerio que reuniese todas las competencias fragmentadas y dispersas por las diversas entidades de las diferentes áreas gubernamentales (economía, ambiente, defensa, asuntos exteriores y protección civil).

Como analizo con más detalle en un trabajo anterior[5], Portugal ha emprendido un proceso ante la ONU para extender su plataforma continental, de modo a convertirse en uno de los países del mundo más relevantes

5. Ver, Amparo Sereno, "El nuevo mapa marítimo de Portugal y el caso de las Islas Salvajes", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 28, 2014.

en lo que se refiere a su patrimonio marino. Este proceso comenzó en 2010, con la presentación de una propuesta ante Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) y se prevé que acabe en 2016. Con esta finalidad, Portugal ha desarrollado los trabajos técnicos y científicos necesarios para proponer una "extensión" de su plataforma continental, de modo a ampliar el espacio marítimo jurisdiccional hasta casi cuatro millones de km^2 (unas 40 veces el territorio portugués[6]).

Las esperanzas depositadas en la capacidad de desarrollo económico y social del mar constituyen una de las escasas buenas noticias que el actual gobierno puede dar a la sociedad portuguesa, en el contexto de una agenda política y mediática dominada por el rescate a Portugal, la entrada de la "troica"[7] y los sucesivos cortes en salarios, pensiones, empleos y demás componentes del cada vez más precario Estado del bienestar. El nuevo Ministerio del Mar ha encarnado este papel de defensor a ultranza de la Economía del mar –también llamada "Economía azul"– que se concibe como una especie de "tabla de salvación" para salir de la actual crisis. Pero, el referido Ministerio no sólo tiene competencias en la promoción de las actividades económicas incidentes en el mar, sino que también ha pasado a liderar la aplicación de la normativa de carácter ambiental –proceso que antes lideraba la APA–, como es la Directiva Marco de Estrategia Marina. Paralelamente ha pasado a convertirse en el interlocutor único tanto con Bruselas (o sea, con la Comisión Europea) como con Madrid, en el ámbito de las regiones marinas compartidas por España y Portugal. Además, el mismo Ministerio se ha convertido en el motor de las últimas iniciativas legislativas relevantes enfocadas al desarrollo económico marítimo, pero susceptibles de causar un considerable impacto ambiental en el medio marino. Me estoy refiriendo, en concreto, a la "Estrategia Nacional del Mar" y a la "Ley de Bases de Ordenación y Gestión del Espacio Marítimo". Ambas publicadas en 2014 y que abordo más adelante.

Como consecuencia de esta claudicación, por parte del Ministerio de Medio Ambiente, en lo que se refiere a la protección del medio marino, sus

6. En la "Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020", se señala que: *"En este processo, Portugal desenvolveu os trabalhos técnicos e científicos que levaram à proposta de extensão da sua plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, a uma área de 2.100.000 km^2, podendo estender a jurisdição nacional a caminho dos 4.000.000 km^2, isto é, a cerca de 40 vezes a área terrestre de Portugal. A área em causa é aproximadamente equivalente, por comparação, ao território terrestre da UE, e corresponde a cerca de 1% da superfície líquida da Terra e a 4% da área do Oceano Atlântico*".
7. Se denomina "troica" al trio compuesto por los funcionarios del FMI del BCE y de la CE que negocian con el gobierno portugués el *Memorandum* de entedimiento sobre las medidas económicas que Portugal debe tomar para poner fin al rescate.

competencias quedaron prácticamente reducidas a la ordenación y gestión de la costa. En este ámbito y una vez que 2014 se caracterizó por ser un año de fuertes temporales y erosión costera, lo que causó una considerable alarma social, hubo dos medidas reactivas:

La primera: La "Resolução da Assembleia da República nº 26/2014, de 18 de março" que recomienda al Gobierno que, en una perspectiva de mitigación, estudie la posibilidad del recurso a medidas de urgencia para responder a las catástrofes provocadas por los temporales que asolaron la costa al inicio del año, y que simultáneamente promueva la revisión de la "Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de la Zona Costera" (ENGIZC). En concreto, lo que ahora se recomienda es la revisión de la misma enfocada en la prevención y adaptación a los efectos del cambio climático en el litoral.

La segunda: "el Despacho nº 6574/2014 (2ª série), de 20 de maio, do Secretário de Estado do Ambiente" que crea un Grupo de Trabajo para el Litoral. Este grupo está integrado por especialista en cambio climático y que enfocan desde ese punto de vista las medidas para paliar los efectos del mismo y adaptarse a él en una de las zonas más vulnerables, como es la costa. Esta opción se debe: en primer lugar a que Portugal es un país con una amplia zona costera en la cual vive la mayor parte de la población; pero también a la prioridad que el actual Ministerio de Medio Ambiente ha conferido al combate al cambio climático.

Por último y también en esta misma zona, la costa, hay que hacer una mención a las dificultades de la Administración portuguesa a la hora de deslindar el dominio público tanto hídrico como marítimo, pero especialmente este último. Así la "Lei nº 54/2005, de 15 de novembro, da Titularidade dos Recursos Hídricos" que exigía a los propietarios privados con predios situados en el dominio público hídrico y marítimo que demostrasen su titularidad hasta 2014, fue ya alterada dos veces: la primera para ampliar este plazo hasta 1 de julio de 2014 ("Lei nº 78/2013, de 21 de novembro"), y; la segunda para ampliarlo hasta 1 de enero de 2016 (Lei nº 34/2014, 19 de junho). Pero, en esta última alteración, ese plazo se le impone a la Administración, que es la que debe delimitar la zona del dominio público hídrico y marítimo bajo su jurisdicción. Ya que en caso de controversia con los particulares serán los tribunales quienes, sino se llega a acuerdo, deberán decidir.

3. LA REVISIÓN DE LA LEY DE BASES DEL AMBIENTE: DE LA «LOCUACIDAD LEGISLATIVA» AL MINIMALISMO

La actualización de la norma orientadora de la política ambiental portuguesa (a través de la "Lei nº 19/2014", de 14 de abril), entró en vigor sin

gran entusiasmo por parte de la doctrina y con algunas críticas. Este texto viene a substituir la "mítica" Ley de Bases do Ambiente "Lei nº 11/1987" que en la práctica fue muy poco aplicada. Pues, concordando con Carla Gomes[8]: *"…o Direito Ambiental português é direito ambiental da União Europeia concretizado, o que posiciona o «arranque» do Estado de Ambiente português na década de 1990"*. En el mismo sentido, Vasco Pereira da Silva[9] señala que las políticas públicas de ambiente portuguesas están plasmadas en regímenes jurídicos que resultan de la transposición de directivas y aplicación de la normativa ambiental de la UE.

En 1987, cuando se publicó la pionera Ley de Bases del Ambiente, Portugal no tenía prácticamente ninguna legislación ambiental. Acababa de ingresar en la entonces CEE y había negociado una serie de prórrogas para la transposición de las directivas sobre medio ambiente. La referida Ley intentó colmatar esta laguna, pero la verdad es que con poco éxito. Esto por varias razones:

En primer lugar, debido a su desmesurada ambición, excedió ampliamente lo que debe entenderse por una "ley de bases". O sea, limitarse a sentar "las bases", principios y conceptos jurídicos fundamentales, que luego otra legislación complementar debe desarrollar. Al contrario, esta Ley desarrollaba ampliamente determinados aspectos. Pero además lo hacía de una manera un tanto anárquica, o sea, unos sí y otros no.

En segundo lugar, la previsión de que la materia no suficientemente desarrollada en la Ley de Bases del Ambiente de 1987 lo sería en legislación complementar a publicar en el plazo de un año. Pero el mismo falló completamente. Todavía, hoy la mayoría de esos reglamentos no fueron aprobados y, algunos de ellos iban contra lo previsto en las directivas comunitarias que mientras tanto fueron transpuestas al derecho interno.

8. Cf. Carla Amado Gomes, *Direito do Ambiente. Anotações Jurisprudenciais*, Ed. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013.

9. Assim Vasco Pereira da Silva señala que: *"…a Lei de Bases, que pretendia dar início a estruturação jurídica das políticas públicas de ambiente, criando um documento enquadrador da legislação futura, acabou por não conseguir realizar esse objetivo. Ela foi importante, na altura e durante algum tempo, mas hoje em dia e praticamente «letra morta». Baszta verificar que, quando queremos estudar um qualquer regime jurídico ambiental, não começamos por consultar a lei de bases. Antes, consultamos primeiro o diploma legal que, normalmente por influência do Direito europeu, regula aquela matéria e, só depois vemos, quase que «a título de curiosidade histórica», se a lei de bases também tratava do problema e de que maneira"*. Cf. Vasco Pereira da Silva, "O que deve conter uma Lei de Bases do Ambiente para o séc. XXI?", *A Revisão da Lei de Bases do Ambiente*, Atas do Colóquio da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa Dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011.

Por último, hay que referir que esta Ley fue redactada de espaldas al Derecho de Medio Ambiente de la UE que, como la propia doctrina portuguesa[10] reconoce, es el que en la práctica se está aplicando. De ahí que parte de esta doctrina ni siquiera veía una gran ventaja en revisar la Ley de Bases del Ambiente, a menos que tal fuese entendido como un primer paso para codificar toda la materia y solucionar el problema de la multiplicidad de fuentes –internacionales, europeas e internas– del Derecho de Medio Ambiente.

La Ley de Bases del Ambiente de 2014, más que una revisión de la anterior, supone un "pasar la página". La misma está claramente embebida en el Derecho de la UE. Incluye conceptos, problemas e instrumentos actuales que no tenían la misma importancia en 1987, o que ni siquiera estaban contemplados. Este es el caso del cambio climático, la fiscalidad verde, la huella ecológica y los servicios de los ecosistemas. Lo mismo sucede con los principios de "quien contamina paga", "quien usa paga" o con el principio de precaución. Además, la actual ley de bases es claramente "minimalista" si comparada con la anterior. Basta decir que tiene menos de mitad de los artículos (24 frente a los 52 de la ley del 87) y de las palabras (4033 frente a 9155). Obviamente esta "ley minimalista" tiene que ser desarrollada, pero esta vez el legislador no se arriesga a decir en qué plazo deberá ser aprobada la legislación complementar, tan sólo refiere: "*a política de ambiente deve estabelecer legislação específica para cada um dos componentes identificados*" (entiéndase en la ley).

Finalmente, hay que dar algún destaque a la paradoja de que, tratándose de una Ley moderna, que recoge –entre otros principios antes referidos– el de participación pública, la verdad es que la intervención de la sociedad civil en la elaboración de la misma fue muy escasa. Las ONGA se quejaron de que no hubo una consulta pública completa y lo mismo pasó a nivel del Parlamento. A pesar de la promesa de que sería una ley "interpartidaria**", l**a propuesta del Gobierno suplantó a las de los grupos parlamentares que ya habían avanzado antes con proyectos de ley.

4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA LEY DE BASES DE LA POLÍTICA DE SUELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Esta Ley de Bases arranca con un proyecto realizado por una Comisión legislativa nombrada por el Gobierno anterior –que inició su andadura

10. Carla Amado Gomes, *Direito do Ambiente. Anotações Jurisprudenciais… op. cit.*, Vasco Pereira da Silva, *ibídem*.

en diciembre de 2009 y la finalizó en junio de 2011. El actual gobierno retomó el proyecto, pero introduciendo su propia filosofía que, tal como nos da cuenta el Presidente de la Comisión legislativa (cuyos trabajos concluyeron en julio de 2012), Prof. Vasco Pereira da Silva[11], resulto ser un tanto anodina. Esto porque, según el mismo, los diferentes gabinetes gubernamentales implicados en la elaboración de la Ley emitían orientaciones contradictorias. Por ejemplo, en lo que se refiere a la extensión de la Ley, para unos debía ser más extensa, para otros era preciso sintetizar la misma. Tal como en la Ley de Bases del Ambiente, acabó por predominar, aquí también, una cierta tendencia al "minimalismo". Así, en cuanto el proyecto inicial tenía un total de 118 artículos, la "lei nº 31/2014, de 30 de maio" ("Lei de Bases Gerais da Política pública de solos de ordenamento do território e do urbanismo", LBSOTU) se quedó en los 83º. La tendencia a la simplificación legislativa puede ser considerada meritoria si, acto seguido, se aprueba y publica la correspondiente normativa de desarrollo. Sin embargo, la experiencia demuestra que los plazos de publicación de la referida normativa rara vez son cumplidos, por lo que se corre el riesgo de tener una ley que en la práctica no se aplica o sólo parcialmente.

En lo que toca al contenido de la reforma realizada por medio de la LBSOTU, la misma, sin dejar de reconocer el importante papel que las políticas y los instrumentos de ordenación del territorio desempeñaron en las últimas décadas (tal como lo hiciera su antecesora de 1998[12]), incide especialmente en la regulación del suelo. Con esta finalidad integra y substituye la vieja e ineficaz Ley del Suelo de 1976[13]. Paralelamente, intenta paliar fenómenos como la progresiva destrucción del litoral –donde vive la mayor parte de la población portuguesa– en cuanto que el interior

11. De acuerdo con el Prof. Vasco Pereira da Silva: "…*Na terceira fase do procedimento legislativo, a Comissão, muito embora tenha sido sempre chamada a pronunciar-se em todos os momentos das sucessivas alterações e modificações do projeto que apresentara, perdeu contudo o "controlo" da produção normativa. Sucederam-se, então, múltiplos projetos de alteração e modificação, uns mais afastados, outros mais próximos das soluções apresentadas pela Comissão, elaborados ao nível dos gabinetes, em razão de diferentes e, por vezes, mesmo antagónicas orientações, determinadas, entre outras razões, pelas mudanças dos titulares dos cargos governativos (por exemplo, ora o "problema" era a demasiada extensão da lei ora, pelo contrário, ela deveria ser mais extensa e regular matérias remetidas para a legislação complementar; ora se dizia que o texto da Comissão era demasiado explícito, ora que ele não era suficientemente claro para ser entendido por não-juristas)".* Cf. Vasco Pereira da Silva, "Nova Lei de Bases Gerais da Política pública de solos de ordenamento do território e do urbanismo", *Revista E-Pública*, 2, 2014.
12. "Lei 48/98, de 5 de novembro, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo".
13. "Decreto-Lei 794/76, de 5 de novembro".

del país está cada vez más desertificado y la calidad de vida en las grandes urbes se degrada.

Sin embargo, y al contrario que su antecesora (La Ley del 98) la actual no incide tanto en los instrumentos de planificación, pues el hecho de que existan numerosísimos planos (nacionales, regionales, locales, generales, sectoriales etc.) no significa que haya habido una adecuada ordenación del territorio (OT). Esta es una idea consensual: tanto para los que consideran que la OT constituyó un coste de contexto para las actividades económica; como para los que lamentan la incompleta protección de los recursos naturales y patrimonio natural. En este sentido, las principales apuestas de la LBSOTU de 2014 son:

1. La clarificación del régimen del suelo, que pasa a ser clasificado tan sólo en dos tipologías –suelo rústico o urbano– y se elimina la categoría de suelo urbanizable. Así se limita la existencia de "terrenos expectantes" y al mismo tiempo se promueve la contención de los perímetros urbanos y la rehabilitación de las ciudades, generándose, por consiguiente, una mayor eficiencia energética y sostenibilidad ambiental.
2. Los Planes Municipales concentran todas las reglas vinculantes para los particulares. Los mismos deberán reunir e integrar, en el plazo máximo de 3 años, las reglas dispersas en una serie de planes y programa regionales, sectoriales y especiales relacionados.
3. Refuerzo de la cooperación intermunicipal. Los municipios ganan la opción de poder substituir su plan municipal por planos intermunicipales y se fomenta la cooperación entre municipios vecinos.
4. Mayor flexibilidad en la planificación territorial. La LBOTSU apuesta en un planificación dinámica y programática, capaz de responder a las necesidades de cada ciclo económico, que, en regla general, pueda ser alterada a través de planos urbanos pormenorizados y que no exija una revisión del plan municipal general.
5. Atribución a los municipios de nuevos mecanismos de gestión del territorio, tales como venta y arrendamiento forzosos y la transferencia de edificabilidad, de modo a contribuir para la regeneración y rehabilitación urbanas.
6. La transformación del suelo rústico en urbano se regula a través de un nuevo sistema económico y financiero, que la condiciona, obligándola a demostrar su viabilidad económica y financiera, a fin de promover inversiones sostenibles para el desarrollo territorial.

7. Apuesta en la rehabilitación urbana. A fin de incentivar la regeneración de los aglomerados urbanos ya existentes se crean nuevos instrumentos de gestión del territorio y se asegura que la expansión urbana sólo se verificará cuando el aglomerado urbano se encuentre agotado frente a las nuevas necesidades. Así se intenta evitar que la expectativa de urbanizar impida la rehabilitación urbana.

8. Simplificación procedimental de los licenciamientos a través del nuevo régimen de comunicación previa[14]. El mismo se aplica cuando las condiciones de realización de la operación urbanística se encuentren suficientemente definidas por un plan más pormenorizado o en el ámbito de áreas urbanas consolidadas. Además, está prevista una reducción de los plazos de consultas entre servicios administrativos bien como facilitar y promover las actividades urbanísticas y turísticas destinadas a desarrollar la denominada "Economía del mar" o "Economía azul" (*blue growth,* en la expresión anglosajona) en sintonía con lo previsto en la "Estratégia Nacional para o Mar" (ENM) y en la "Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo" (LBOGEM) y legislación complementar.

Sin embargo, la doctrina portuguesa[15] ha criticado el hecho de que las dos leyes (la LBOTSU y la LBOGEM) hayan sido publicadas por separado, cuando entre ambas tan sólo mediaba algo más de un mes –la primera fue publicada en 30 de mayo y la segunda en 10 de abril. En alternativa, se podría haber optado por una única ley que regulase tanto la ordenación del espacio terrestre como la del marino. El principal argumento para defender esta opción es que determinados planos, como los "Planos de ordenamento da orla costeira" (POOC) dependen de las actividades realizada en el mar territorial y son, parcialmente, determinados por las mismas. Lo mismo sucede si consideramos la interacción de la Directiva Marco del

14. Esta mismo procedimento está también previsto en la normativa sobre edificación, que fue aprobada también en 2014 ("Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação").

15. En este sentido, João Miranda en "O papel do novo quadro legal do ordenamento do espaço marítimo", Conferencia sobre "O mar no Direito Europeu e a política marítima europeia", realizada en 29 de mayo de 2014, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa; También Sofia Galvão Teles, en cuya opinión: "Seria mais racional haver uma única lei de bases para todo o território: são mexidas legais que prometem mudar a forma de pensar o ordenamento do território em terra e no mar, mas a opção deveria ter sido por uma lei de bases comum…", *Economia Lex*, 42, 28 de maio de 2014.

Agua con la Directiva Marco de Estrategia Marina en las aguas costeras. La opción adoptada por el legislador "separar las aguas" es, no obstante, coherente con la opción substraer la regulación sobre protección marina del Ministerio de Medio Ambiente. De hecho, en cuanto que la elaboración del proyecto de ley de bases del suelo y OT fue liderada por este Ministerio, la del espacio marino lo fue por el "Ministério da Agricultura e do Mar" (MAM).

5. ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO: LA LEY DE BASES DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO

Como antes referimos, el incentivo a toda las actividades integradas en la llamada "Economía del mar" han sido plasmadas, jurídicamente, en dos instrumentos principales, ambos aprobados por iniciativa del MAM: la "Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (Resolução do Conselho de Ministros nº 12/2014, de 12 de fevereiro) y la "Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo" ("Lei 17/2014, de 10 de abril).

La "Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020" se centra en los siguientes objetivos principales: recuperar la identidad marítima nacional, mediante el desarrollo del potencial económico, geoestratégico y geopolítico del mar de modo a atraer las inversiones y promover el "crecimiento azul"; aumentar, hasta 2020, la contribución directa del sector mar en un 50% del PIB; reforzar la capacidad científica y tecnológica nacional, y; consagrar Portugal, a nivel global, como una nación marítima y un miembro crucial en el desarrollo de la Política Marítima Integrada y de la Estrategia Marítima de la UE.

Por último y en lo que se refiere a la componente financiera para la aplicación de la "Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020", ésta se basa en la complementariedad y articulación de diversos fondos, especialmente los comunitarios. Entre los mismos cabe destacar: los Fondos Europeos Estructurales 2014-2020, el Fondo Europeo para los Asuntos Marítimos y las Pescas y el Fondo de Cohesión.

Para alcanzar objetivos estratégicos antes enumerados era fundamental aprobar la normativa que ordenase las actividades, a veces concurrentes, en el espacio marítimo. Este es el papel que cumple la "Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo" (LBOGEM), que: por un lado, define los principios generales aplicables; por otro, el régimen jurídico para los usos del espacio marítimo nacional. Con esta ley el legislador portugués se adelanta incluso al comunitario, ya que unos meses más tarde fue adoptada la Directiva

2014/89/UE, de 28 de agosto, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. No se entiende la urgencia en publicar la LBOGEM cuando: en primer lugar, se corre el riesgo de no haber realizado una transposición completa de la referida Directiva, y; en segundo lugar, se remite a, por lo menos, una docena de reglamentos imprescindibles para su aplicación. Esta legislación, según el artículo 30º, deberá ser aprobada en el plazo de seis meses. Pero como bien sabemos, estos calendarios rara vez se cumplen. Una vez más, se nota en la LBOGEM la tendencia al minimalismo ya detectada en la Ley de Bases del Ambiente y en la Ley de Bases sobre suelo y OT, pues se trata de una ley de tan sólo 34 artículos, pero totalmente dependiente de la legislación de desarrollo para su aplicación. En lo tocante a su contenido, a pesar de usar toda la "retórica ambiental", –es decir, recoge muchos de los principios y conceptos provenientes del Derecho de Medio Ambiente– la LBOGEM es, en el fondo, una ley bastante economicista. O sea, que da prioridad al llamado "crecimiento azul" y a la creación de empleos relacionados con las actividades marítimas sobre la protección del medio marino. No encontramos en ella referencia alguna a la Directiva Marco de Estrategia Marina y sobre la cooperación internacional tan sólo un artículo. Esta cuestión es relevante si pensamos que los planos portugueses en el mar podrían, por lo menos en teoría, incidir en los españoles en el ámbito de las subregiones marinas compartidas por los dos países. Estoy refiriéndome a la Subregión de la Costa Ibérica y a la Macaronesia –situada en los archipiélagos de Canarias, Madeira y Azores.

6. AGUAS: EL RETRASO DE LOS PLANES DE CUENCA DE «SEGUNDA GENERACIÓN» Y LA APÁTICA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La terminología «planes de cuenca de primera y segunda generación» tiene su origen en lo previsto en los números 6 y 7 del artículo 13º de la Directiva Marco del Agua (DMA). De acuerdo con estos preceptos, los planes hidrológicos de cuenca debían publicarse en 2009 ("planes de primera generación") y se revisarán y actualizarán en 2015 ("planes de segunda generación") y posteriormente cada seis años.

La verdad es que en Portugal, al igual que en España, pero a diferencia de la mayoría de los Estados miembros de la UE, ya antes de la DMA había legislación (el "Decreto-Lei 45/94, de 22 de fevereiro") que exigía la elaboración tanto de los planes de cuenca como del plan hidrológico nacional (PHN). De acuerdo con este decreto –aunque bastante más tarde de lo previsto[16]– fueron aprobados los Planos de cuenca, consecutivamente

16. El DL 45/95 establecía que los Planes de Cuenca serían elaborados en el plazo de dos años y el PHN en tres años.

en 2001 y el PHN en 2002. Por lo tanto, en buen rigor, no se puede considerar que los planes exigidos por la DMA sean "de primera generación". No obstante y porque los requisitos exigidos por la Directiva para estos planes no son los mismos que los de la legislación portuguesa (derogada por la "Lei da Água de 2005" que realizó la transposición de la misma), vamos a seguir la terminología usada a nivel europeo.

En lo que se refiere a los "planes de segunda generación", éstos arrastran el retraso con que se aprobaron los de "primera generación". Es decir, si los primeros, que debían haber sido aprobados en 2009, sólo fueron publicados en el "Diário da República" (homólogo al BOE) en 22 de marzo de 2013, los segundos que ya deberían haber pasado la fase de consulta pública, hace tan sólo unos meses que la iniciaron. De acuerdo con la página *web* de la APA, los documentos para consulta pública, podrán ser objeto de la misma entre 17 de noviembre de 2014 y 17 de mayo de 2015. Sin embargo, como establece el artículo 14º 1 b) de la DMA ("información y consulta pública"), deben ser puestos a disposición del público para recabar observaciones: *"un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan"*. Así siendo, sólo caben dos posibilidades: o no se cumple el plazo de los dos años exigido en el anterior precepto para poder cumplir lo previsto en el artículo 13º de la DMA –o sea, aprobación de los planes hasta finales de 2015; o, como pasó con los planes de "primera generación", los de "segunda" también van a ser aprobados mucho más tarde, lo que puede implicar una segunda condena del TJUE[17] por la misma causa.

Pero, todavía más grave que el incumplimiento de los plazos, es el grave retroceso tanto en la cantidad como en la calidad de la participación pública en los planes de cuenca. Como se mencionó previamente, tras la alteración de la orgánica de la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) en 2012[18] y la aprobación de sus estatutos en 2013[19], las "Administrações de Região Hidrográfica" –organismos homólogos a las confederaciones españolas– pasaron a ser organismos desconcentrados de la APA. Una de las consecuencias de la centralización en la APA de las competencias en materia de planificación fue el distanciamiento entre el público interesado en el ámbito de la cuenca hidrográfica y la Administración. Tal situación no favorece la participación pública, una vez que la misma gana eficacia

17. La República portuguesa ya fue condenada por el incumplimiento de este plazo mediante la STJUE de 21 de junio de 2012, en el proceso C223/11.
18. "DL nº 56/2012, de 12 de março".
19. "Portaria nº 108/2013, de 15 de março".

cuando los participantes se encuentran cerca de los centros de decisión[20]. Pero es que, además, la participación a través del "Conselho de Região Hidrográfica" –homólogo al Consejo de Cuenca español– tampoco ha funcionado bien en los últimos años.

La participación pública institucionalizada no está prevista en la Directiva Marco del Agua, pero sí en la legislación portuguesa sobre aguas desde 1994. La misma creó dos organismos de participación: Uno, a nivel nacional que viene funcionando regularmente –el Consejo Nacional del Agua (CNA)– y otro a nivel de cada una de las cuencas hidrográficas. Estos últimos nunca funcionaron tan bien como el CNA, pero en los tres últimos años las reuniones han sido muy escasas o prácticamente nulas. Además, el artículo 12º de la "Lei da Água" de 2005 que establecía, de modo sumario, su composición y funcionamiento y remitía al estatuto de las "Administrações de Região Hidrográfica (ARH)" para su desarrollo, fue derogado en 2012, cuando se alteró la Ley de Aguas. En esta revisión también se derogó el artículo sobre las ARH y se estableció que los Consejos pasaban a ser órganos consultivos de la "Agência Portuguesa do Ambiente" (APA) –antes lo eran de la correspondiente ARH–. Sin embargo, ni la orgánica de la referida Agencia de 2012, ni sus estatutos aprobados en 2013, mencionan nada sobre el funcionamiento de estos Consejos, tan sólo remiten para legislación posterior, sin indicar el plazo en que deberá ser publicada. Consecuentemente hasta la fecha no ha sido publicado nada, con lo cual existe un gran vacío legal sobre este tema, lo que perjudica enormemente la participación pública en una materia tan delicada como son los recursos hídricos.

Pero más grave es lo que sucede con el "Plano Nacional da Água (PNA)" –homólogo al Plan Hidrológico Nacional–. Para este plan la Ley de aguas portuguesa establecía claramente un plazo para su publicación: hasta el final de 2010. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido publicado.

Por último y en lo que se refiere a las cuencas internacionales compartidas por España y Portugal, el anuncio realizado en 2008 por la Conferencia de las Partes –organismo de cooperación que reúne a los Ministros de Medio Ambiente español y portugués– dudamos que pueda ser concretizado en 2015 con los «planes de segunda generación». Los Ministros, reunidos en la Conferencia de las Partes, anunciaron que en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal –Miño y

20. Sobre esta cuestión ver Amparo Sereno, "Participação pública e o paradoxo do interesse desinteressado", comunicação apresentada no "V Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água", organizado por la FNCA en Faro, 2006.

Limia, Duero, Tajo y Guadiana– los dos países trabajarían en conjunto para publicar un plan único para cada una de las demarcaciones citadas. Esto es lo que ha sucedido, ya en los «planes de primera generación» con las demarcaciones internacionales del centro y norte de Europa, como es el caso del Danubio, Rin o Elba entre otros muchas. Sin embargo, en la Península Ibérica cada Estado elabora el plano de la parte de la demarcación internacional y después se coordinan. Tal práctica está permitida por la Directiva Marco del Agua, pero puede ser apuntada como una de las causas del retraso en la aprobación de los planes de las demarcaciones internacionales.

7. SERVICIOS DE AGUAS Y RESIDUOS: EL AÑO DE LA PRIVATIZACIÓN

En lo que se refiere a los servicios de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales, en este momento está en aplicación el PENSAAR 2020 ("Plano Estratégico para o Setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais"). Este plano ha sido aprobado en 2013 para substituir el anterior (2007-2013). Mediante este último ya se había conseguido extender el servicio público de agua y saneamiento a casi la totalidad de la población portuguesa, por lo que el desafío actual es la gestión eficiente de los activos. Dicho de otro modo, aumentar la calidad ambiental del servicio que se presta y solucionar el desequilibrio económico y financiero del mismo. Éste ha sido provocado, principalmente, por el crecimiento cumulativo del déficit tarifario de los sistemas municipales de agua y las deudas de los municipios a los "sistemas multimunicipales" cuyas entidades gestoras son, esencialmente, públicas. El capital de las mismas es parcialmente público y gestionado a través de la *Holding Águas de Portugal,* pero la insuficiente recuperación de los costes del servicio vía tarifario perjudica la realización de las inversiones necesarias para prestar un servicio de calidad. Las soluciones apuntadas iban desde la privatización de la *Holding Águas de Portugal,* hasta la reestructuración de la misma, dejando que el capital privado entrase principalmente en la prestación del servicio a nivel del municipio, como ya venía sucediendo antes del PENSAAR 2020. Esta última ha sido la solución adoptada. O sea, no se privatiza el grupo de empresas públicas que prestan el servicio, sobre todo, en alta, pero se realizan fusiones entre las mismas, de modo a reducir su peso en el mercado y se permite la entrada de más capital privado. Paralelamente, se refuerza el poder y la independencia de la entidad reguladora que actúa a nivel nacional: la "Entidade Reguladora de los Serviços de Águas e Resíduos" (ERSAR). El estatuto de la ERSAR fue aprobado por la Ley nº 10/2014, de 6 de marzo.

A diferencia de los servicios de abastecimiento y saneamiento, el sector de los residuos urbanos no escapó a la privatización. La misma se concretizó con la reciente venta de la *Holding* pública "Empresa Geral de Fomento" (vehiculada a través del "Decreto-Lei nº 45/2014, de 21 de março") que estaba integrada en el Grupo "Águas de Portugal" y constituía una especie de *Sub-Holding* del referido Grupo para los residuos. Hay que subrayar que las empresas incluidas en esta *Sub-Holding* estaban entre las más lucrativas del Grupo. La entrada de capital privado en las mismas fue permitida por medio del "Decreto-Lei nº 96/2014, de 25 de junho", que establece el régimen jurídico de concesión de la gestión, en régimen de servicio público, de los "sistemas multimunicipales" de tratamiento y recogida selectiva de residuos urbanos, atribuida a entidades de capitales exclusiva o mayoritariamente privados.

No obstante, también hay que referir que el proceso que culminó con la venta de la "Empresa Geral de Fomento" fue precedido por la imposición de objetivos ambientales más exigentes. Los mismos fueron establecidos a través del "Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos 2020" (PERSU 2020, aprobado mediante la "Portaria nº 187/2014, de 17 de setembro"). Específicamente, los más importantes son: Reducción de los residuos urbanos biodegradables destinados a aterro de 63% para 35% de la cantidad total, en peso, en relación a 1995; Revisión del reglamento tarifario, de forma que las tarifas serán, en media y hasta 2020, 25% inferiores al valor que estaba previsto en el anterior modelo tarifario; Refuerzo de los objetivos de servicio público, fijados en las bases de concesión de los sistemas "multimunicipales", a nivel de la calidad, de la accesibilidad y de la universalidad; y, por último, como antes mencioné, el refuerzo del poder e independencia de la "Entidade Reguladora de los Serviços de Águas e Resíduos", a través de la alteración de sus Estatutos, antes citados, en marzo de 2014.

8. CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y CAMBIO CLIMÁTICO: EL FAVORITISMO SECTORIAL

El combate al cambio climático parece ser el sector "favorito" de la Agencia Portuguesa del Ambiente teniendo en cuenta la atención y esfuerzos dirigidos a hacer frente a este desafío, sin duda uno de los más importantes no sólo para Portugal sino para toda el Planeta.

La principal arma para trabar este "combate" ha sido la clara apuesta en las energías renovables. Apuesta que no es nada nueva, sino que viene de atrás. Por lo menos desde 2010 uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Medio Ambiente y del país en general era reducir la dependencia

energética del exterior. Ésta, aunque todavía demasiado elevada, alcanzó su valor más bajo en la última décadas. En 2014 la dependencia energética de Portugal fue de un 71,5% (cuando, en 2005, era de un 89%) y un 27% del consumo final de energía se debe a la producción nacional de energías renovables (de las que un 58% es eléctrica). Así, es razonable pensar que existe una expectativa fundamentada de alcanzar la ambiciosa meta de que un 31% de la energía usada en Portugal sea a través de fuentes renovables en 2020 e incluso de superar los 60% de renovables en el consumo final de electricidad.

Igualmente, hay que destacar el hecho de que los objetivos del Protocolo de Kioto para 2012 hayan sido cumplidos, lo que facilita la posibilidad de alcanzar las metas previstas de reducción de CO_2 en 2020. De hecho, Portugal fue clasificado, en 2013, como el tercer mejor país del mundo en lo que se refiere a política climática. En gran medida, esto se debió a que, a pesar de la crisis económica y financiera, ha continuado el incentivo a las energías renovables y, obviamente, a la disminución de la actividad económica, con la consecuente reducción de la emisión de gases con efecto invernadero.

Paralelamente, el Ministerio de Medio Ambiente continua a promover fórmulas alternativas a la utilización del automóvil y, en coordinación con el Ministerio de Economía (que tienes las competencias en materia de transporte colectivo), se ha conseguido gradualmente mejorar el funcionamiento de las redes de transporte. Sin embargo, este progreso en lo que se refiere a las redes, ha venido acompañado de un aumento considerable del precio de los transportes, lo que acabó por disminuir el efecto pretendido. Además algunas de las medidas de fiscalidad verde –que analizaremos en el siguiente apartado– destinadas a reducir el consumo de combustibles fósiles son aprobadas en un momento en que la llamada "fatiga fiscal" del contribuyente es de tal orden, que la ciudadanía no ve en ellas más que un impuesto más a sumarse a los ya muchos existente. De modo que, una finalidad positiva para el ambiente: reducir los gases con efecto invernadero, resulta infravalorada ante la carga fiscal adicional que significa.

9. OTRAS CUESTIONES TRANSVERSALES

En el último día del año 2014 fue publicada las llamada "reforma de la fiscalidad verde": la "Lei nº 82-D/2014 (2º Suplemento), de 31 de dezembro" Esta ley altera las normas fiscales ambientales en los sectores de la energía y emisiones, transportes, agua, residuos, ordenación del territorio, bosques y biodiversidad. Además, introduce un régimen de incentivo para gestión de vehículos en fin de vida y un régimen de tributación para las bolsas

de plástico. Este último ha sido complementado por la "Portaria nº 286-B/2014, (3º suplemento) de 31 de dezembro – Regulamenta a contribuição sobre os sacos de plástico leves".

Cuando la referida reforma fue anunciada, se dijo que la principal virtud de la misma era su neutralidad fiscal. Sin embargo, el propio presidente de la Comisión para la "reforma de la fiscalidad verde", cuando fue al Parlamento (en 24 de septiembre de 2014) para presentar la propuesta realizada por la Comisión que lideró, dijo que la neutralidad al final era sólo relativa. Es decir, la reforma sólo tendría efectos positivos en la economía si, paralelamente, existiese una reducción de impuestos que compensase los que son aumentados o creados con esta reforma. En caso contrario, podría tener efectos negativos en el PIB e incluso en la deuda pública a largo plazo. Por ejemplo, la aplicación de las propuestas de la Comisión para la tributación del carbono podría tener un efecto negativo en el PIB de aproximadamente un 0,34% en 2030, y en la deuda pública de un 0,78% para ese mismo año.

Otra normativa aprobada en 2014 que hay que destacar, ya que va dirigida a permitir la aplicación de una legislación tan relevante como es la de licenciamiento ambiental (aunque la transposición de las mismas se realizó en 2013[21]), es el "Despacho nº 11188/2014, de 4 de setembro". Esta norma crea un grupo de trabajo para la elaboración de diversos "títulos estandarizados" o "requisitos técnicos estandarizados" para diferentes sectores de actividad industrial. Esta documentación que antes sólo podía ser emitida a pedido del administrado por la correspondiente Administración Pública es dispensada y substituida por una declaración en que el solicitante se compromete a cumplir todas las condiciones técnicas estándar. El objetivo de los llamados "títulos estandarizados" es descargar el excesivo trabajo de la Administración que cuenta con cada vez menos funcionarios y acelerar y simplificar los procedimientos. En este sentido van también las medidas relacionadas con la administración electrónica[22] (la denominada "E-@dministración") y otra de las novedades incluidas tanto en la normativa de licenciamiento ambiental, como en la evaluación de impacto ambiental[23] (EIA): las entidades acreditadas. Estas entidades –que son acreditas por el "Organismo Nacional de Acreditación"[24] desempeñan funciones en la instrucción de los procedimientos administrativos de EIA

21. "Decreto-Lei nº 127/2013, de 30 de agosto".
22. Art. 13 do "Decreto-Lei nº 127/2013, de 30 de agosto".
23. "Decreto-Lei nº 151-B/2013, de 31 de outubro".
24. El "Organismo Nacional de Acreditación" fue creado en virtud del Reglamento (UE) nº 765/2008, de 9 de julio.

y licenciamiento ambiental antes realizados por los correspondientes organismos administrativos.

10. CONCLUSIONES

El año 2014 puede considerarse bastante generoso en lo que se refiere a producción legislativa relacionada con medio ambiente y ordenación del territorio. Entre la abundante legislación previamente citada cabe destacar la publicación de tres leyes de bases, lo que constituye el culminar de un proceso de largo plazo que concluyó el año pasado. Además ninguna de ellas corresponde a la transposición de directivas comunitarias, por lo que se puede decir que constituyen una iniciativa nacional de sistematizar la materia y sentar las bases para el posterior desarrollo de la misma. Además se ha hecho con la técnica que aquí denominamos "minimalismo" formal, o sea, recurriendo a un número muy restringido de artículos. Este estilo minimalista sería meritorio si no fuese porque da pie a uno de los principales problemas de estas leyes de base: con demasiada frecuencia los plazos previstos para la publicación de la legislación complementar no se cumplen y, consecuentemente, tenemos leyes que durante mucho tiempo no se aplican o sólo parcialmente.

Otro denominador común en toda esta legislación es la tendencia a la simplificación y economía procesual. Mediante varios instrumentos se busca facilitar y agilizar los procedimientos cara al administrado, que en muchos casos es el promotor de un proyecto o actividad económica. El objetivo es "desburocratizar" y simultáneamente favorecer la llamada "Economia Verde o Azul" –conforme las actividades en cuestión se realicen en tierra o en mar. Pero el principio de economía procesual que merece ser elogiado, puede llevar a veces resultados perversos o no deseados, como la pérdida del control por parte de la Administración del procedimiento administrativo o la disminución del nivel de rigor del mismo. En efecto, algunos de los instrumentos utilizados para "desburocratizar" merecen ser bien recibidos, como es el caso del cada vez mayor número de procedimientos que pueden ser realizados electrónicamente mediante la denominada "E-@dministración", pero otros nos ofrecen mayores dudas en lo que se refiere a su aplicación práctica. Tal es el caso de los diversos "títulos estandarizados" o "requisitos técnicos estandarizados" bien como el de las "entidades acreditadas" que sustituyen a la propia Administración en determinadas fases de instrucción de los procesos administrativos. Estas últimas además introducen una tendencia que podríamos denominar a la "privatización" de algunos servicios administrativos. Tendencia a la que se

suma, además, los servicios públicos de aguas residuos, estos últimos ya totalmente privados.

Por último hay que subrayar la pérdida de influencia del Ministerio del Ambiente en comparación con otros ministerios –especialmente el "Ministério da Agricultura y del Mar"– y la mayor relevancia que se concede en gran parte de esta legislación al crecimiento económico –sea éste verde o azul–, y a la creación de empleos, –que se intenta promover por vía de la facilitación de procedimientos al promotor de proyectos y actividades económicas– sobre la protección ambiental. Así mismo, a algunas áreas sectoriales de la gobernanza ambiental, como es el caso del cambio climático, se le confiere cada vez más importancia respecto a otras como, por ejemplo, la protección de los recursos hídricos, humedales y biodiversidad. De hecho se ha avanzado bastante en materia de cambio climático en cuanto que en lo que se refiere a política de agua ha habido un claro retroceso. También hay que considerar que el aumento de energías renovables, en especial la electricidad, se ha conseguido, en parte, mediante la construcción de obras hidráulicas de gran envergadura y eólicas que han causado un considerable impacto en zonas con gran valor desde el punto de vista de la biodiversidad que albergan.

VIII

República Checa: el Derecho y la Política Ambiental

MARTINA FRANKOVÁ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS DOCUMENTOS CLAVES PARA LA POLÍTICA AMBIENTAL CHECA. 3. SISTEMA DEL DERECHO AMBIENTAL CHECO. 4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO Y LA POLÍTICA AMBIENTAL. 5. PROBLEMAS Y CASOS ACTUALES: SUJETO DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE. 6. CUMPLIMIENTO CON LAS OBLIGACIONES DEL CONVENIO DE AARHUS. 7. CONCLUSIÓN. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo contiene una introducción breve al derecho y la política ambiental de la República Checa. Se dedica a los aspectos conceptuales claves y al sistema del derecho ambiental checo. La atención se dirige ante todo a sus fundamentos constitucionales. Se centra en la cuestión del sujeto del derecho al medio ambiente adecuado y en las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Administrativo actuales que se refieren a esta cuestión. Entre los cambios legislativos previstos destaca el proyecto de la ley que cambia la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental 100/2001, en su versión vigente.

2. LOS DOCUMENTOS CLAVES PARA LA POLÍTICA AMBIENTAL CHECA

Como la República Checa es un país miembro de la Unión Europea, las raíces de su política ambiental y su derecho ambiental, sus principios generales y marco básico surgen del Derecho de la Unión Européa y su Política Ambiental y son comunes con otros países miembros de la UE.

La Política Estatal de Medio Ambiente de la Repúblilca Checa 2012-2020[1], es un documento aprobado por el gobierno checo en septiembre 2012 (Resolución del Gobierno 860/12) con fundamento en el Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020, Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013.

Su objetivo principal es garantizar un medio ambiente saludable y de calidad para los ciudadanos, así como mejorar el uso eficiente de recursos naturales, disminuir los impactos de las actividades humanas sobre el medio ambiente, incluso los impactos transfronterizos, y contribuir a mejorar la calidad de la vida humana en Europa y en el resto del mundo. Las prioridades de la Política Estatal del Medio Ambiente son:

- La protección y uso sostenible de los recursos naturales incluso de la tierra y el ambiente geológico.
- La protección de las aguas.
- La prevención y reducción de los impactos adversos en la generación y gestión de los residuos.
- La protección del clima y la mejora de la calidad del aire, la reducción de los gases de efecto invernadero, el apoyo al uso de las fuentes de energía renovable y el apoyo al ahorro de energía.
- La protección del paisaje y de la naturaleza incluyendo la mejora del medio ambiente en las ciudades.
- La prevención de riesgos naturales (como por ejemplo sequía, inundaciones etc.) y también de los riesgos antropogénicos.

El problema de este importante documento, que establece el marco de la política ambiental de la República Checa, consiste en que se trata de un documento muy general, con unos objetivos inespecíficos. Es muy difícil adoptar medidas concretas basándose en este documento. Otros documentos claves respecto a la política ambiental de la República Checa

1. Disponible: *http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi.*

son la Política del Desarrollo Territorial de la República Checa y la Política de Materias Primas en el ámbito de los Recursos Naturales, aprobada en el año 1999.

Al fundamentarse en un documento de 1999, la Política de Materias Primas en el ámbito de los Recursos Naturales[2], carece de actualidad. Se trata de un documento muy general e inconcreto. Los objetivos de la nueva política de materias primas provienen del año 2012[3], pero todavía no ha sido aprobados por el gobierno. Los motivos principales por los que este documento todavía no ha sido aprobado y está en proceso de preparación o, mejor dicho, de actualización, son ante todo motivos políticos. Entre las cuestiones más controvertidas se encuentran los límites de la extracción de las materias primas energéticas (carbón). La disputa entre los políticos y también entre los Ministerios de Industria y Comercio y de Medio Ambiente discurre entre mantener los límites existentes de la extracción de carbón o romper estos límites y superarlos, lo que significaría permitir la ampliación de la extracción del carbón.

La Política del Desarrollo Territorial de la República Checa es un documento clave respecto al medio ambiente. Según la Ley de Planeamiento Territorial y de Construcción 183/2006, es vinculante para los planes territoriales de las regiones y de los municipios, lo que significa que estos planes deben estar conformes con la Política del Desarrollo Territorial. Los actos administrativos adoptados según esa Ley de Construcción deben respetar la Política del Desarrollo Territorial, al igual que los planes territoriales de regiones y de municipios. Por lo tanto, la administración pública, cuando toma decisiones relativas al uso del territorio, debe respetar la Política del Desarrollo Territorial, así como los planes territoriales de regiones y de municipios.

Hay que destacar que, en realidad, las resoluciones adoptadas según la Ley de Construcción son claves desde del punto de vista medioambiental. Por ejemplo, la declaración de impacto ambiental (el acto final de la evaluación ambiental) se remite a las autoridades de construcción. Las resoluciones sobre los proyectos tomadas en los procedimientos bajo la Ley de Construcción por las autoridades de construcción son claves en el proceso de autorización de un proyecto.

2. "Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů" aprobada por la decisión del Gobierno de 13 de diciembre de 1999, nº 1311. Disponible en *http://www.mpo.cz/dokument6621.html.*
3. Preámbulo de la actualización de la Política de Materias Primas en el ambiente de los Recursos Naturales – La política de materias primas de la República Checa. Disponible en *http://www.energetickakoncepce.cz/sites/default/files/ma_korn8wrcxuac.pdf.*

Actualmente se discute la actualización de la Política de Desarrollo Territorial. La actualización es obligatoria cada 4 años (artículo 35 de la Ley de Construcción).

Además de las mencionadas políticas, existen varias políticas y conceptos sectoriales como la Actualización del Programa Estatal de la Protección de la Naturaleza y del Paisaje de la República Checa, aprobado por la Resolución del Gobierno de 30 de Noviembre de 2009, nº 1497[4] o el recién adoptado Plan de Gestión de Residuos para 2015-2020, Decreto-Ley 352/2014.

El ministerio responsable para la protección ambiental es el Ministerio de Medio Ambiente. Sin embargo, competencias importantes respecto al desarrollo territorial pertenecen al Ministerio del Desarrollo Territorial. Otras competencias claves pertenecen también al Ministerio de Agricultura, responsable de la protección y gestión forestal y también, junto con el Ministerio de Medio Ambiente, responsable de la protección de las aguas.

3. SISTEMA DEL DERECHO AMBIENTAL CHECO

Los fundamentos del derecho ambiental checo son establecidos en la Constitución (Ley Constitucional 1/1993) y en la Carta de los Derechos y Libertades Fundamentales, la cual forma parte del ordenamiento constitucional de la Repúbllica Checa. Los términos principales, junto con los principios básicos, están definidos en la Ley de Medio Ambiente 17/1992. Se trata de una ley corta, a modo de proclamación. Como se indica, define términos y principios fundamentales, pero no es una norma que establezca obligaciones directivamente aplicables. Sin embargo, establece definiciones legales de términos básicos para el derecho medioambiental como medio ambiente, ecosistema, estabilidad ecológica, protección ambiental, protección del medio ambiente, contaminación etc., así como algunos principios como el de desarrollo sostenible. Además regula generalmente la base de la responsabilidad de daño ambiental.

El derecho ambiental checo está formado por varias leyes. La parte general está formada por las normas que regulan los fundamentos del derecho ambiental, la responsabilidad en el sector ambiental que incluye la responsabilidad penal, la administrativa y la responsabilidad del daño ambiental[5], y la organización de la administración pública en el sector medioambiental.

4. Disponible: *http://www.mzp.cz/cz/statni_program_ochrany_prirody_a_krajiny.*
5. Véase la Ley de Medio Ambiente, artículo 23 y, la Ley del Daño Ambiental nº 168/2008, en su versión vigente, la cual transpone la Directiva 2004/35/CE del

La doctrina del derecho ambiental divide la parte especial del derecho ambiental en las siguientes partes[6]:

- Instrumentos legales de carácter horizontal, considerándose tales el planeamiento territorial[7], la evaluación ambiental[8], la protección ambiental integrada[9], el acceso a la información ambiental[10], la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental[11].
- Protección de componentes y recursos ambientales. Esta parte del derecho ambiental es la más amplía. Entre su fuentes legales se identifican, ante todo, la Ley de Protección de las Aguas, nº 254/2001, en su versión vigente, la Ley de Protección de Bosques (ley forestal), nº 289/1995, en su versión vigente, la Ley de Protección de la Naturaleza y del Paisaje, nº 114/1992, en su versión vigente, la Ley de Protección del Suelo, nº 334/1992, en su versión vigente, y la Ley de Protección del Aire, nº 201/2012, en su versión vigente.
- La regulación de las fuentes de contaminación ambiental incluye la regulación de los residuos, de las sustancias químicas, incluso la regulación de la prevención y el control de accidentes

---

Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Previsiones importantes se contienen también en algunas otras leyes sectoriales, ante todo la Ley de la Protección de las Aguas, nº 254/2001, en su versión vigente (artículo 40-42) y la Ley de Protección del la Naturaleza y del Paisaje, nº 114/1992, en su versión vigente (artículo 86).

6. Véase Damohorský a kol., *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C. H.: Beck, 2010, s. 30-36.
7. Ley de Planeamiento Territoral y de Construcción, nº 183/2006, en su versión vigente.
8. Ley de la Evaluación de Impacto Ambiental, nº 100/2001. Actualmente el Parlamento de la República Checa discute el proyecto de la ley que modifica esta ley fundamentalmente. El Senado ha devuelto el proyecto a la Cámara de Diputados con algunos cambios.
9. Ley de la Prevención y del Control de la Contaminación Integrada, nº 76/2002, en su versión vigente.
10. Ley del Acceso a la Información Ambiental, nº 123/1998, en su versión vigente.
11. Esta materia no está regulada por una ley especial sino en varias leyes. Ante todo son importantes la Ley del Procedimiento Administrativo, nº 500/2004 en su versión vigente y la Ley sobre el Procedimiento Contencioso-Administrativo, nº 150/2000, en su versión vigente. Además, normas importantes están incorporadas en algunas leyes especiales como la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley de Protección de la Naturaleza y del Paisaje, la Ley de Protección de las Aguas y la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Integrada.

graves producidos por sustancias químicas peligrosas, la regulación de la energía nuclear, del ruido, y de los organismos y productos genéticamente modificados.

- La regulación de algunas actividades con impacto importante para el medio ambiente, como por ejemplo, el transporte o la minería.

4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO Y LA POLÍTICA AMBIENTAL

A la materia ambiental se refiere solo un artículo de la Constitución Checa (ley constitucional 1/1993, en su versión vigente). Se trata del artículo 7, que expresa la obligación del Estado de cuidar el medio ambiente, pues establece la responsabilidad del mismo Estado en materia ambiental. Este artículo, por tanto, muestra el principio de la responsabilidad del Estado, que tiene importancia, ante todo, para la actividad legislativa y para la aplicación de leyes por el Estado (por su Administración y por los Tribunales). Además, este principio es muy importante para poder solucionar una categoría de daños al medio ambiente llamada "daños al medio ambiente antiguos". En la República Checa se trata ante todo de los daños producidos en la época del "socialismo" (1948-1989) por empresas que han desaparecido. Por eso, actualmente, no es posible aplicar el principio de la responsabilidad a quien originó dichos daños. En numerosos casos se trata de daños muy antiguos iniciados en los años sesenta o setenta. Los costes estimados para solucionar estos daños antiguos (anteriores a los años noventa, antes de la "privatización" de empresas) varían mucho[12].

En la Carta de los Derechos y Libertades Fundamentales, que forma parte del orden constitucional de la República Checa, es muy importante el artículo 35 sobre el derecho a un medio ambiente adecuado. Junto con este derecho, en el mismo artículo está reconocido también el derecho al acceso a informaciones medioambientales, oportunas y completas.

Artículo 35 de la Carta de los Derechos y Libertades Fundamentales

1. Todos tienen derecho a un medio ambiente adecuado.

12. Por ejemplo, el Ministerio de Financias estima los recursos necesarios casi en 90 billones de coronas checas (aproximadamente 3 billones de euros), en contraste con el Ministerio de Medio Ambiente que los estima solo aproximadamente en 1 billón de euros. Véase: *Kontrolní protokol* č. 09/18, NKÚ, 2010, Peněžní prostř edky určené na odstraňování starých ekologických zátěží (Protocolo de control nº 9/187 del año 2010, Oficina Superior de Auditoría).

2. *Todos tienen derecho a informaciones sobre el medio ambiente oportunas y completas.*

3. *En el ejercicio de sus derechos nadie puede amenazar o perjudicar el medio ambiente, los recursos naturales, la riqueza de especies de la naturaleza y los monumentos culturales más allá de los límites establecidos por la ley.*

El apartado tres del artículo 35 acerca el concepto del derecho a un medio ambiente adecuado en la República Checa al concepto del derecho al medio ambiente adecuado como un derecho-deber establecido en la Constitución española. El apartado tres del artículo 35 refiere los límites para la ejecución de todos los derechos, establece los deberes y las prohibiciones para todas las personas[13] El derecho a un medio ambiente adecuado es protegible con arreglo a una ley y dentro de los límites de una ley[14].

5. PROBLEMAS Y CASOS ACTUALES: SUJETO DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

Entre los problemas muy actuales de la teoría y práctica destaca la interpretación del sujeto del derecho ambiental adecuado.¿A quién se refiere la palabra "todos" o "cada persona"? ¿Son tanto las personas físicas como las personas jurídicas los sujetos de este derecho? Esta discusión es de suma actualidad[15]. El Tribunal Constitucional de la República Checa

13. Véase: Müllerová, H. y Damohorský, M. *Právo na příznivé životní prostředí v České republice,* en Gerloch, A. y Šturma P. (eds.), *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu.* Praha: Auditorium, 2011, s. 115-126.

14. Véase artículo 41 de la Carta de los Derechos y Libertades Fundamentales.

15. Véase por ejemplo:
Müllerová, H., *et al*., *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013.
Franková, M., Humlíčková, P., *Public Participation in Environmental Protection in the Czech Republic – Current Tendencies*, s. 19-29, in Damohorský, M., Stejskal, V., (ed) *et al*., *Czech Environmental Law Yearbook* 2010, The Czech Environmental Law Society, Eva Rozkotová, 2010.
Černý, P. *Analýza implementace Aarhuské úmluvy v právním řádu ČR*, Brno: Ekologický právní servis, 2007.
Franková, M., Humlíčková, P., *Aplication of the Aahuhus Convetion in the Czech Republic at 2011 (an acutal development of Legislation and case law),* in Damohorský, M., Stejskal, V., (ed) *et al*., Czech Environmental Law Yearbook: a collective monograph, Prague 2011, The Czech Environmental Law Society, Eva Rozkotová.
Černý, P., *Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?* In: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference: (Praha 22.5.2008)*. Praha: Zelený kruh, 2008.
Stejskal, V., *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13.10.2010: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na*

declaró en su auto 282/97[16] que las personas jurídicas no tienen el derecho a un medio ambiente adecuado, no se consideran como sujetos de este derecho. Tal opinión del Tribunal Constitucional se ha confirmado en varias ocasiones[17] y también el Tribunal Supremo Administrativo basa sus sentencias en este criterio del Tribunal Constitucional[18]. El concepto está basado en la opinión de que las personas jurídicas, como personas artificiales, no pueden ser influidas por los impactos del medio ambiente, el medio ambiente solo influye a las perosnas físicas como organismos biológicos.

La pregunta del sujeto del derecho ambiental adecuado es muy importante y actual, estrechamente ligada a la materia del acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Recursos interpuestos contra las resoluciones administrativas por las ONG (personas jurídicas) son a menudo rechazados con fundamento en la falta de legitimación. Según la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, nº 150/2002, en su versión vigente, pueden interponer recurso contra una resolución administrativa todos aquellos cuyos derechos (derechos sustantivos, materiales) son afectados por la resolución y todos cuyos derechos procedimentales han sido violados de tal manera que pudiera o hubiera podido causar una resolución administrativa ilegal[19]. El único derecho sustantivo que podrían las ONG recurrir en casos de resoluciones administrativas en materia ambiental es el derecho a un medio ambiente adecuado. En la práctica, las ONG tratan de invocar el derecho a un medio ambiente adecuado sin éxito (porque no son sujetos de éste derecho) y, por eso, a menudo, lo reclaman junto con la infracción del proceso.

El año pasado, el Tribunal Constitucional aprobó la sentencia 59/2014, de 30 de mayo 2014, considerada muy importante. En este asunto, una ONG

---

zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava. České právo životního prostředí. 2012, XII, č. 1, s. 104-122.
Franková, M., *Rozhodnutí NSS 1 As 43/2011-53: postavení účastníka řízení o vydání integrovaného povolení,* České právo životního prostředí, 2011, XI, č. 2, s. 96-99.
Stejskal, V., *Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v pdobě územního plánu obce,* České právo životního prostředí. 2014, XIV, č. 1, pp. 69-81.

16. Auto de Tribunal Constitucional de 6 de Enero de 1998, Nú. I ÚS 282/97.
17. Auto de Tribunal Constitucional de 10 de Julio de 2008, Nú. III. ÚS 3118/07.
18. Véase por ejemplo las Sentencia de Tribunal Supremo Administrativo de 29 de julio de 2004, Nú. 7 A 139/2001-67, Sentencia de Tribunal Supremo Administrativo de 7 de diciembre 2005, Nú. 3 As 8/2005-118, Sentencia de Tribunal Supremo Administrativo de 29 de marzo de 2007, Nú. 2 As 12/2006-111. Diponible: *www.nssoud.cz.*
19. Artículo 65 del Procedimento Contencioso-Administrativo. Véase también: Sentencia de Tribunal Supremo Administrativo de 16 de Julio 2008, Nú. 8 As 35/2007-92. Disponible *www.nssoud.cz.*

había impugnado un plan territorial municipal (plan urbanístico). Contra el plan territorial, solo pueden interponer recurso las personas cuyos derechos sustantivos (materiales) estén afectadas (artículo 101 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo)[20]. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional ha declarado que la ONG tenía legitimación para recurrir el plan territorial. De acuerdo con ella, los aspectos relativos a la legitimación deben ser examinados plenamente. Las personas físicas pertenecientes a una ONG que tiene como objetivo proteger el medio ambiente (o partes del medio ambiente, en este asunto se trataba de una ONG que tiene como objetivo proteger la naturaleza y el paisaje), pueden reclamar su derecho a un medio ambiente adecuado ejerciendo su derecho por medio de esta asociación[21].

Teóricamente es evidente la importancia de esta sentencia del Tribunal Consticucional, que representa un paso importante, pero todavía es muy pronto para evaluar su importancia en la práctica. El carácter contradictorio de esta sentencia se advierte en la Sentencia del Tribunal Supremo Administrativo de 18 de Septiembre de 2014, donde, aun tomando en consideración la citada sentencia del Tribunal Constitucion, se rechaza el recurso de anulación de un plan territorial regional por falta de legitimación de la ONG recurrente. El principal motivo de tal denegación ha sido que la ONG no tiene una fuerte relación local respecto al plan territorial regional[22].

6. CUMPLIMIENTO CON LAS OBLIGACIONES DEL CONVENIO DE AARHUS

Como se desprende de lo mencionado hasta ahora, la República Checa tiene problemas para cumplir con sus obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus[23]. Los problemas se refieren ante todo a la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental, según se advierte en las recomendaciones y resultados del Comité de Aplicación del Convenio de Aarhus adoptados el 29 de junio de 2012 con relación a la República

20. Véase también Sentencia de Tribunal Supremo Administrativo de 25 de junio de 2008, Nú. 5 Ao 3/2008-27. Diponible *www.nssoud.cz.*
21. Sentencia de Tribunal Costitucional 59/2014 de 30 de mayo de 2014. *http://nalus.usoud.cz.*
    Vea también: Stejskal, V.*: Ústavní soud přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v pdobě územního plánu obce.* České právo životního prostředí, 1/2014 (35), Ročník XIV, 69-81.
22. Sentencia de Tribunal Supremo Administrativo 2Aos2/2013-69 de 18 de septiembre de 2014, disponible en *www.nssoud.cz.*
23. Convenio sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales, denominado en lo susecivo "Convenio de Aarhus", ratificado por la República Checa en 2004.

Checa, que resumen los problemas claves de cumplimiento con las obligaciones del Convenio. Se refieren, ante todo, a la materia de la Ley de Construcción y de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. No es casual que inmediatamente después de haber adoptado las recomendaciones y resultados del Comité de Aplicación de Aarhus, la Comisión Europea iniciara procedimiento de infracción contra la República Checa en materia de impacto ambiental.

La República Checa tiene problemas con la correcta transposición de la evaluación medioambiental. El primer procedimiento de infracción relativo la incorrecta transposición 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 lo sucesivo denominada Directiva 85/337/CEE) terminó por la sentencia dictada de conformidad con el artículo 228 del Tratado CE. Se trata de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 2010, asunto C-378/09, Comisión/República Checa, en la que Tribunal de Justicia declaró que la República Checa había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en la citada Directiva[24].

En abril de 2013 la Comisión inició el segundo procedimiento de infracción contra la República Checa en el asunto de la transposición incorrecta de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en lo sucesivo denominada Directiva EIA)[25]. La Comisión pide que la Republica Checa respete el derecho de la Unión Europea en materia de la evaluación ambiental y alega que la adaptación y transposición de gran parte de sus artículos y anexos es incompleta e incorrecta. Concretamente la Comisión reprocha:

- La falta de carácter vinculante de la declaración ambiental.
- Los posibles cambios del proyecto entre el procedimento de evaluación ambiental (EIA) y los procedimientos admistratvos sucesivos (tipicamente procedimientos en los que se adopta la autorización del proyecto bajo la Ley de Construcción).
- La legislación vigente que no aseguran la aplicación de la Directiva 85/337/CEE a la autorización definitiva de proyecto.

24. Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 2010, C-378/09, Comisión v. República Checa.
25. Emplazamiento de 2 de abril de 2013, nº C (2013) 2228 final.

- La insuficiente participación pública en los procedimentos administrativos sucesivos.
- La ausencia de protección judicial efectiva y oportuna para el público interesado en el sentido del Convenio de Aarhus y de la Directiva 85/337/CEE.

Este segundo procedimiento de infracción surgió de un proyecto de ley que cambia sustancialmente la Ley 100/2001, de Evaluación de los Impactos Ambientales. Tal proyecto ha sido adopatodo por la Cámara de Diputados y durante enero de 2015 se ha discutido en el Senado. Como el contenido ha cambiado repetidamente durante el proceso legislativo, todavía no ha sido adoptado y no es posible evaluarlo. Solo se puede decir que se trata de un proyecto muy complicado, con muchos aspectos controvertidos que llaman la atención de políticos, representantes de la industria y del público, ante todo el público con interés por participar en la protección del medio ambiente.

7. CONCLUSIÓN

Dado que la República Checa es país miembro de la Unión Europea, su política y derecho medioambiental están muy influidos tanto por la UE como por el desarrollo internacional. El derecho ambiental en la República Checa se ha formado como una rama del derecho bastante importante y muy "viva", con sus propios principios, sistema e instrumentos y, naturalmente con variadas cuestiones y problemas. Entre ellas hay que destacar la cuestión del sujeto del derecho a un medio ambiente adecuado y los problemas de acceso eficaz y oportuno a la justicia.

Por último, vale la pena llamar la atención también sobre el sistema de enseñanza del derecho ambiental en las facultades de derecho. Entre las cuatro facultades de derecho estatales que existen en la República Checa, las dos más grandes (las de las Universidades Carolina y de Masaryk) enseñan el derecho ambiental como asignatura obligatoria y tienen sus departamentos especiales que se dedican al derecho ambiental.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Černý, P., *Analýza implementace Aarhuské úmluvy v právním řádu ČR*, Brno: Ekologický právní servis, 2007.
  - *Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?* In: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference: (Praha 22.5.2008).* Praha: Zelený kruh, 2008.

- Damohorský, M., a kol., *Právo životního prostředí,* 3. vydání, Praha: C. H: Beck, 2010.
- Franková, M., *Rozhodnutí NSS 1 As 43/2011-53: postavení účastníka řízení o vydání integrovaného povolení,* České právo životního prostředí, 2011, XI, č. 2, s. 96-99.
- Franková, M., Humlíčková, P., *Aplication of the Aahuhus Convetion in the Czech Republic at 2011 (an acutal development of Legislation and case law),* in Damohorský, M., Stejskal, V., (ed) *et al*., Czech Environmental Law Yearbook: a collective monograph, Prague 2011, The Czech Environmental Law Society, Eva Rozkotová.
  - *Public Participation in Environmental Protection in the Czech Republic – Current Tendencies*, s. 19-29, in Damohorský, M., Stejskal, V., (ed) *et al*., *Czech Environmental Law Yearbook* 2010, The Czech Environmental Law Society, Eva Rozkotová, 2010,
- Müllerová, H. a Damohorský, M., *Právo na příznivé životní prostředí v České republice.* In Gerloch, A. a P. Šturma (Eds.) *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu.* Praha: Auditorium, 2011, s. 115-126.
- Müllerová, H., *et al*. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013.
- Stejskal, V., *Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce,* České právo životního prostředí. 2014, XIV, č. 1, pp. 69-81.
  - *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13.10.2010: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava.* České právo životního prostředí. 2012, XII, č. 1, s. 104-122.

IX

Venezuela: la configuración de las políticas ambientales

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE

JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL AMBIENTE. 3. LAS PRINCIPALES NORMAS NACIONALES REGULADORAS DE LOS DIFERENTES SECTORES AMBIENTALES. *3.1. Regulación General. 3.2. Regulación de la calidad del aire. 3.3. Regulación de la calidad del agua. 3.4. Regulación de desechos peligrosos. 3.5. Regulación de desechos no peligrosos. 3.6. Regulación de calidad ambiental y ruido. 3.7. Regulación de recursos naturales: Diversidad biológica. 3.8. Regulación de recursos naturales: Recursos forestales. 3.9. Regulación de recursos naturales: Fauna silvestre y doméstica. 3.10. Regulación de recursos naturales: minerales. 3.11. Regulación de Áreas bajo régimen de administración especial (ABRAES). 3.12. Parques de recreación. 3.13. Regulación de playas. 3.14. Regulación del control de ejecución de obras. 3.15. Regulación de prevención y control de incendios forestales. 3.16. Regulación de zonas costeras – espacios acuáticos e insulares. 3.17. Regulación de puertos y marinas. 3.18. Regulación de pesca y acuicultura. 3.19. Regulación de tierras y desarrollo agrario. 3.20. Regulación de guardería ambiental.* 4. LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL. *4.1. Flora y fauna. 4.2. Armas. 4.3. Cambio climático. 4.4. Capa de ozono. 4.5. Contaminación por hidrocarburos. 4.6. Desastres naturales. 4.7. Contaminantes. 4.8. Desertificación. 4.9. Diversidad biológica y biotecnología. 4.10. Energía nuclear. 4.11. Maderas. 4.12. Mar. 4.13. Varios.* 5. LOS GRANDES CASOS DE LA JURISPRUDENCIA. 6. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROGRAMAS. 7. LOS CASOS DE CONFLICTOS. *7.1. Los derrames de hidrocarburo (petróleo) por la empresa estatal Petróleos de Venezuela en el río Guarapiche. 7.2. Los siniestros de la empresa estatal Petróleos de Venezuela. 7.3. La minería ilegal al sur del país (Estados Bolívar-Amazonas).* 8. LA BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Si bien las personas individual y colectivamente tienen derecho al desarrollo y para ello pueden hacer uso y explotación de los bienes y recursos naturales, en el último tercio del siglo XX y a comienzos del siglo XXI se ha advertido que el ejercicio de este derecho individual y colectivo, no puede lograrse a cualquier precio, que no todo vale para lograr el desarrollo actual o que la búsqueda del desarrollo no debe efectuarse a costa del bienestar social y la calidad de vida de todas las generaciones, las actuales y aquellas por venir.

Es bajo esta premisa que se han expedido las normas constitucionales, legales y reglamentarias en materia ambiental, para promover el desarrollo en torno a dos grandes ejes: uno fundamentado en la equidad intrageneracional; y el otro, basado en la equidad intergeneracional.

La primera, la equidad intrageneracional impone que quienes se benefician directamente de los recursos naturales en la gestión de una actividad económica, lo hagan orientados tanto a lograr el bienestar social, como a garantizar que quienes disfrutan de él y quienes no lo hacen, no resulten perjudicados o afectados, al extremo de tener que asumir las consecuencias de un desarrollo inadecuado, que lejos de beneficiarlos, degrada el ambiente en el que habitan actualmente, así como su calidad de vida.

La segunda, la equidad intergeneracional está justificada en el hecho que la aspiración de desarrollo no es patrimonio de una sola generación, sino que constituye una búsqueda constante de todas las generaciones, por lo que resulta más equitativo distribuir la potencial utilización de los bienes y recursos naturales entre las generaciones presentes y las futuras, previniendo agotarlos, degradarlos o dañarlos, evitando así que únicamente se beneficien del potencial de desarrollo las generaciones actuales, que tienen el deber de realizar un aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, para lograr el desarrollo sostenible.

En estos términos se ha planteado el desafío del Estado Ambiental de Derecho, que estando obligado a garantizar el mayor grado de desarrollo y bienestar social posible para la persona humana, que le asegure su dignidad, tiene que planificar, precaver y prevenir que tal desarrollo se alcance sin generar pérdidas, degradación, deterioro, perjuicios o daños al ambiente sano, seguro, ecológicamente equilibrado y por ende, a la salud y calidad de vida de las personas, permitiendo además que los recursos naturales y el ambiente puedan ser utilizados y disfrutados tanto por las generaciones presentes y futuras, lo que exige unas políticas públicas orientadas a lograr el aprovechamiento y desarrollo sostenible.

Para una mayor claridad en la exposición de las ideas, el presente trabajo se dividirá en los siguientes aspectos a saber: El nivel de protección constitucional del ambiente (2); las principales normas nacionales reguladoras de los diferentes sectores ambientales (3); los tratados y convenios internacionales en materia ambiental (4); los grandes casos de la jurisprudencia (5); la organización administrativa y programas (6); los casos de conflictos (7); y, la bibliografía (8).

2. EL NIVEL DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL AMBIENTE

La regulación ambiental va a experimentar una transformación, a partir de la Constitución de 1999, que ha venido a introducir los postulados que van a enmarcar la "Constitución Ambiental" o si se prefiere la "Constitución Ecológica" de Venezuela.

Estos postulados pueden ser clasificados en dos categorías: la primera categoría, dirigida a reconocer y orientar las conductas de las personas con respecto al ambiente, que se concretan en las siguientes ideas:

En primer lugar, el reconocimiento del derecho humano individual y colectivo a disfrutar de una vida y ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.

En segundo término, el deber intergeneracional de proteger y mantener el ambiente para beneficio propio de la generación presente y de las futuras generaciones.

El tercer aspecto, es la obligación de aquellas personas que estén interesadas en realizar actividades de cualquier naturaleza que puedan generar daños a los ecosistemas, de efectuar el estudio previo de impacto ambiental, con la finalidad de garantizar la conservación del equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.

La segunda categoría, dirigida a imponer obligaciones al Estado en la gestión y protección del ambiente, que se resumen en los términos siguientes:

En primer lugar, se tiene la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de este derecho humano individual y colectivo a un ambiente sano y protegido de conformidad con la ley.

En segundo término, el Estado tiene el deber de desarrollar una política pública de ordenación del territorio, orientada en los postulados de desarrollo sostenible, que contemple la información, consulta y participación ciudadana.

Finalmente, se estableció la cláusula implícita ambiental de conservación del equilibrio ecológico y de restablecimiento del ambiente a su estado

natural, que se debe considerar establecida en todas las habilitaciones administrativas que permiten realizar actividades susceptibles de afectar los recursos naturales.

Estos principios llevan a inventariar la normativa nacional vigente sobre el Estado Ambiental de Derecho, teniendo en consideración aquella preconstitucional, que por no contrariar los principios constitucionales en la materia, siguen teniendo aplicación en la actualidad.

Así las cosas, se deben señalar los instrumentos jurídicos expedidos por el Poder Legislativo, anteriores a la Constitución de 1999 que siguen estando vigentes y los posteriores que conforman el actual Derecho Ambiental y que enumerarán en el próximo subepígrafe.

3. LAS PRINCIPALES NORMAS NACIONALES REGULADORAS DE LOS DIFERENTES SECTORES AMBIENTALES

El marco jurídico que desarrolla los principios y valores que garantizan el Estado ambiental de Derecho, lo conforman los textos legales, decretos y resoluciones que expedidos por las autoridades competentes, se mencionarán en atención a las distintas áreas temáticas que integran el bloque del Derecho Ambiental.

3.1. REGULACIÓN GENERAL

Ley orgánica para la ordenación del Territorio. *Gaceta Oficial* n° 3.238, de 11 de agosto de 1983.

Ley orgánica de ordenación Urbanística. *Gaceta Oficial* n° 33.868, de 16 de diciembre de 1987.

Ley orgánica de Salud. *Gaceta Oficial* nº 5.263, de 17 de septiembre de 1998.

Ley orgánica del Ambiente. *Gaceta Oficial* n° 5.833, de 22 de diciembre de 2006.

Ley penal del Ambiente. *Gaceta Oficial* n° 39.913, de 02 de mayo de 2012.

Decreto n° 1.257, por el cual se dictan las Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el Ambiente. *Gaceta Oficial* n° 35.946, de 25 de abril de 1996.

3.2. REGULACIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE

Decreto n° 2.673, por el cual se dictan las Normas sobre emisiones de fuentes móviles. *Gaceta Oficial* n° 36.532, de 04 de septiembre de 1998.

Decreto n° 4.335, relativo a las Normas para regular y controlar el consumo, la producción, importación, exportación y uso de sustancias agotadoras de la Capa de Ozono. *Gaceta Oficial* nº 38.392, de 07 de marzo de 2006.

Resolución n° 334, por la cual se dictan Normas relativas a la certificación de emisiones provenientes de fuentes móviles. *Gaceta Oficial* n° 36.594, de 02 de diciembre de 1998.

Resolución n° 30, mediante la cual se establecen las normas de Ambientes Libres de Humo de Tabaco, quedando prohibido fumar en las áreas interiores de los lugares públicos y en los lugares de trabajo. *Gaceta Oficial* n° 39.627, de 02 de marzo de 2011.

Resolución n° 0132, por el cual se dictan las normas sanitarias para el control de actividades susceptibles de generar contaminantes atmosféricos. *Gaceta Oficial* n° 39.807, de 24 de noviembre de 2011.

3.3. REGULACIÓN DE LA CALIDAD DEL AGUA

Ley de vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo. *Gaceta Oficial* nº 19.426, de 25 de noviembre de 1937.

Ley de Aguas. *Gaceta Oficial* nº 38.595, de 02 de enero de 2007.

Ley orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento. *Gaceta Oficial* n° 38.763, de 06 de septiembre de 2007.

Ley de meteorología e hidrología nacional. *Gaceta Oficial* nº 5.833, de 22 de diciembre de 2006.

Decreto n° 2.220, mediante el cual se dictan las Normas para regular las actividades capaces de provocar cambios de flujo, obstrucción de cauces y problemas de sedimentación. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Decreto n° 750, por el cual se dictan las Normas sobre vigilancia, inspección y control de las obras hidráulicas, afectadas al servicio de abastecimiento de agua a las poblaciones. *Gaceta Oficial* n° 35.765, de 02 de agosto de 1995.

Decreto n° 883, por el cual se dictan las Normas para la clasificación y el control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos. *Gaceta Oficial* n° 5.021, de 18 de diciembre de 1995.

Decreto n° 1.400, por el cual se dictan las Normas sobre regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas. *Gaceta Oficial* n° 36.013, de 02 de agosto de 1996.

Decreto n° 2.181, por el cual se dictan las Normas para la clasificación y el control de la calidad de las aguas de la cuenca del río Yaracuy. *Gaceta Oficial* nº 36.344, de 28 de noviembre de 1997.

Decreto n° 3.219, por el cual se dictan las Normas para la clasificación y el control de la calidad de las aguas de la cuenca del Lago de Valencia. *Gaceta Oficial* nº 5.305, de 01 de febrero de 1999.

Resolución n° 1323. Normas sanitarias para el control de agua potable transportada en camiones cisternas. *Gaceta Oficial* n° 35.827, de 31 de octubre de 1995.

Resolución n° 691, por la cual se dictan las Normas Sanitarias para la ubicación, construcción, protección, operación y mantenimiento de Pozos Perforados destinados al abastecimiento de agua potable. *Gaceta Oficial* n° 36.298, de 24 de septiembre de 1997.

Resolución n° 016, por la cual se dictan las Normas sobre el registro nacional de usuarios y usuarias de las fuentes de aguas. *Gaceta Oficial* n° 39.356, de 28 de enero de 2010.

3.4. REGULACIÓN DE DESECHOS PELIGROSOS

Ley sobre sustancias, materiales y desechos peligrosos. *Gaceta Oficial* n° 5.554, de 13 de noviembre de 2001.

Ley de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos. *Gaceta Oficial* n° 39.905, de 9 de enero de 2009.

Decreto n° 1.847, por el cual se dicta el reglamento general de plaguicidas. *Gaceta Oficial* n° 34.877, de 08 de enero de 1991.

Decreto n° 2.210, mediante el cual se dictan las Normas técnicas y procedimientos para el manejo de material radiactivo. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Decreto n° 2.218, por el cual se dictan las Normas para la clasificación y manejo de desechos en establecimientos de salud. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Decreto n° 2.635, contentivo de las Normas para el control de la recuperación de materiales peligrosos y el manejo de los desechos peligrosos. *Gaceta Oficial* n° 5.245, de 03 de agosto de 1998.

Resolución n° 40, relativo a los requisitos para el registro y autorización de manejadores de sustancias, materiales y desechos peligrosos. *Gaceta Oficial* n° 39.864, de 14 de febrero de 2012.

3.5. REGULACIÓN DE DESECHOS NO PELIGROSOS

Ley de gestión integral de la basura, *Gaceta Oficial* n° 6.017, de 30 de diciembre de 2010.

Decreto nº 230 por el cual se dictan las Normas sanitarias para proyecto y operación de un relleno sanitario de residuos sólidos de índole atóxico. *Gaceta Oficial* nº 34.600, de 22 de noviembre de 1990.

Decreto n° 2.216, por el cual se dictan las Normas para el manejo de los desechos sólidos de origen doméstico, comercial, industrial o de cualquier otra naturaleza que no sean peligrosos. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Resolución nº 0004 por el cual se Prohíbe el bote de chatarras y escombros en aquellas áreas que no estén dispuestas a tales fines. *Gaceta Oficial* n° 40.120, de 28 de febrero de 2013.

3.6. REGULACIÓN DE CALIDAD AMBIENTAL Y RUIDO

Decreto n° 2.217, por el cual se dictan las Normas sobre el control de la contaminación generada por ruido. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

3.7. REGULACIÓN DE RECURSOS NATURALES: DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Ley de gestión de la diversidad biológica. *Gaceta Oficial* n° 39.070 de 1 de diciembre de 2008.

3.8. REGULACIÓN DE RECURSOS NATURALES: RECURSOS FORESTALES

Ley forestal de suelos y de aguas. *Gaceta Oficial* n° 27.981, de 9 de marzo de 1966.

Ley de Bosques. *Gaceta Oficial* n° 40.222, de 06 de agosto de 2013.

Decreto n° 2.117, por el cual se dicta la Reforma parcial del Reglamento de la Ley forestal de suelos y de aguas. *Gaceta Oficial* n° 2.022, de 28 de abril de 1977.

Decreto n° 1.804, por el cual se dicta el Reglamento parcial de la ley forestal de suelos y de aguas sobre la regulación de las actividades que impliquen destrucción de vegetación con fines agropecuarios. *Gaceta Oficial* n° 32.652, de 25 de enero de 1983.

Decreto n° 2.026, por el cual se dictan las Normas sobre plantaciones forestales comerciales y de uso múltiple. *Gaceta Oficial* n° 33.922, de 09 de marzo de 1988.

Decreto n° 636, por el cual se prohíbe terminantemente la ocupación y la realización de las actividades contrarias a los fines de su creación, en reservas forestales y lotes boscosos. *Gaceta Oficial* n° 34.421, de 05 de marzo de 1990.

Decreto n° 846, por el cual se dictan las Normas para la protección de morichales. *Gaceta Oficial* n° 34.462, de 8 de mayo de 1990.

Decreto n° 1.659, por el cual se dicta el Reglamento parcial de la Ley forestal de suelos y de aguas sobre repoblación forestal en explotaciones forestales. *Gaceta Oficial* n° 34.808, de 27 de septiembre de 1991.

Decreto n° 1.843, por el cual se dictan las Normas para la protección de los manglares y sus espacios vitales asociados. *Gaceta Oficial* n° 34.819, de 14 de octubre de 1991.

Decreto n° 2.214, por el cual se dictan las Normas para la administración de actividades forestales, en reservas forestales, lotes boscosos, áreas boscosas bajo protección y áreas boscosas en terrenos de propiedad privada destinadas a la producción forestal permanente. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Decreto n° 2.223, mediante el cual se dictan las Normas para regular la introducción y propagación de especies exóticas de la flora y fauna silvestres y acuáticas. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Decreto n° 3.022, por el cual se dispone que los predios rurales, sean éstos de propiedad particular como del dominio privado de la República, Estados o Municipios, en los cuales se soliciten permisos para intervenir o explotar recursos naturales renovables y, especialmente permisos de deforestación y/o de aprovechamiento de recursos forestales, se reservará de la superficie total del fundo objeto de la solicitud, un área de reserva de medios silvestres que deberá permanecer esencialmente inalterada. *Gaceta Oficial* n° 35.305, de 27 de septiembre de 1993.

Decreto nº 5.565, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre retención, comiso y adjudicación de productos forestales. *Gaceta Oficial* nº 38.762, de 5 de septiembre de 2007.

Decreto nº 5.633, mediante el cual se Declara como área de protección y recuperación ambiental, a la porción del territorio nacional que en él

se especifica (Eje Costero Arapo–Santa Fe, Estado Sucre). *Gaceta Oficial* nº 38.788, de 11 de octubre de 2007.

Resolución n° 491, por la cual se dictan las Normas procedimentales del reglamento parcial de la ley forestal de suelos y de aguas. *Gaceta Oficial* n° 3.182, de 19 de mayo de 1983.

Resolución n° 568, por la cual se dictan las Normas para la elaboración de planes de ordenación y manejo en áreas que deban destinarse a la producción forestal permanente en reservas forestales, lotes baldíos y otros terrenos de dominio público o privado de la Nación, así como de la propiedad particular. *Gaceta Oficial* n° 32.889, de 04 de enero de 1984.

Resolución n° 19, por la cual se dispone que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2° de esta Resolución, quedan prohibidas en todo el país, la tala, la deforestación y la explotación o aprovechamiento de las especies Drago (*Pterocarpus* especie) y Jobo (*Spondias* especie) de los bosques naturales comprendidos en terrenos del dominio público o privado de la Nación, del Estado, de las Municipalidades o de propiedad privada. *Gaceta Oficial* n° 33.924, de 11 de marzo de 1988.

Resolución n° 107, por la cual se dispone, que sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2° de esta Resolución, queda prohibida en todo el País, la tala, la explotación y la deforestación del Pino Laso (*Decussocarpus rospigliosii*) y de cualquier otra especie de la familia *Podocarpaceae*, que se encuentren en terrenos del dominio público o privado de la Nación, del Estado, de las Municipalidades o de propiedad privada. *Gaceta Oficial* n° 34.277, de 07 de agosto de 1989.

Resolución n° 142, por la cual se transfiere al Servicio Forestal Venezolano, para su administración y manejo Integral, todos los productos forestales resultantes de los trabajos de tala y deforestación que pongan a disposición del Despacho, los titulares de las concesiones mineras y petroleras, ubicadas en terrenos baldíos. *Gaceta Oficial* n° 34.620, de 20 de diciembre de 1990.

Resolución n° 142, por la cual quedan prohibidas en todo el país, la tala, la deforestación y la explotación o aprovechamiento forestal de las especies que en ellas se indican. *Gaceta Oficial* n° 34.867, de 20 de diciembre de 1991.

Resolución n° 239, por la cual se atribuye a la Dirección de Vegetación de la Dirección General Sectorial de Información Ambiental, la facultad para la tramitación y el otorgamiento de los permisos de recolección de es-

pecies botánicas que en él se señala. *Gaceta Oficial* n° 5.249, de 11 de agosto de 1998.

Resolución nº 217, por el cual se dictan las normas que Protegen las especies Caoba, Cedro, Mijao, Pardillo Negro, Acapro y Saquisaqui. *Gaceta Oficial* nº 38.443, de 24 de mayo de 2006.

Resolución nº 094, por la cual se dictan las Normas relativas a las autorizaciones y permisos para el aprovechamiento racional, deforestación y tala en áreas urbanas. *Gaceta Oficial* n° 39.074, de 05 de diciembre de 2008.

Resolución n° 029, mediante la cual se dicta norma técnica forestal sobre selección y preservación de árboles semilleros. *Gaceta Oficial* n° 39.197, de 10 de junio de 2009.

Resolución n° 030, mediante la cual se dicta la norma técnica forestal sobre diámetros mínimos de cortabilidad. *Gaceta Oficial* n° 39.198, de 11 de junio de 2009.

Resolución n° 58, relativa a las Normas sobre regulación para el uso, afectación y aprovechamiento sustentable de la especie Samán. *Gaceta Oficial* n° 40.474, de 13 de agosto de 2014.

3.9. REGULACIÓN DE RECURSOS NATURALES: FAUNA SILVESTRE Y DOMÉSTICA

Ley de protección a la fauna silvestre. *Gaceta Oficial* n° 29.289, de 11 de agosto de 1970.

Ley para la protección de la fauna doméstica libre y en cautiverio. *Gaceta Oficial* n° 39.338, de 4 de enero de 2010.

Decreto n° 582, por el cual se dicta el Reglamento parcial de la ley de protección a la fauna silvestre sobre el Consejo Nacional de la Fauna Silvestre. *Gaceta Oficial* n° 34.348, de 16 de noviembre de 1989.

Decreto n° 2.223, por el cual se dictan las Normas para regular la introducción y propagación de especies exóticas de la flora y fauna silvestres y acuáticas. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Decreto n° 2.304, por el cual se dictan las Normas sobre la caza en áreas especiales y ecosistemas naturales. *Gaceta Oficial* n° 34.987, de 17 de junio de 1992.

Decreto n° 1.485 mediante el cual se declaran animales vedados para la caza las especies incluidas o no en la lista oficial de animales de caza que en el se señalan. *Gaceta Oficial* n° 36.059, de 7 de octubre de 1996.

Decreto 1.486 mediante el cual se dispone que se tengan como en peligro de extinción, las especies que en el se señalan. *Gaceta Oficial* n° 36.062, de 10 de octubre de 1996.

Decreto n° 3.269, por el cual se dicta el Reglamento de la Ley de protección a la fauna silvestre. *Gaceta Oficial* n° 5.302, de 29 de enero de 1999.

Resolución n° 090 por la cual se dispone que el ejercicio de la cacería deportiva se regirá por las disposiciones contenidas en esta resolución y por las especificaciones contenidas en el calendario cinegético que elaborará el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. *Gaceta Oficial* n° 37.793**,** de 9 de octubre de 2003.

3.10. REGULACIÓN DE RECURSOS NATURALES: MINERALES

Ley de minas. *Gaceta Oficial* nº 5.382, de 28 de septiembre de 1999.

Decreto n° 1234, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de minas. *Gaceta Oficial* nº 37.155, de 9 de marzo de 2001.

Decreto n° 2.219, mediante el cual se dictan las Normas para regular la afectación de los recursos naturales renovables, asociada a la exploración y extracción de minerales. *Gaceta Oficial* nº 4.418, de 27 de abril de 1992.

Resolución n° 56, por la cual se dictan las Normas sobre recaudos para la evaluación ambiental de programas y proyectos mineros y de exploración y producción de Hidrocarburos. *Gaceta Oficial* n° 5.079, de 19 de julio de 1996.

3.11. REGULACIÓN DE ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL (ABRAES)

Decreto n° 1.569, por el cual en los terrenos calificados por la Ley forestal de suelos y de aguas como parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, cuencas hidrográficas y reservas de regiones vírgenes, el Ejecutivo Nacional no reconocerá indemnizaciones que se pretendan por ocupaciones o utilizaciones de dichos terrenos. *Gaceta Oficial* n° 30.981, de 14 de mayo de 1976.

Decreto n° 276, mediante el cual se dicta el Reglamento parcial de la Ley orgánica para la ordenación del territorio sobre administración y manejo de parques nacionales y monumentos naturales. *Gaceta Oficial* n° 4.106, de 09 de junio de 1989.

Resolución n° 80, por la cual se dispone que en los casos excepcionales donde la pesca pueda permitirse en los parques nacionales, tal actividad

será regulada por los respectivos planes de ordenación, manejo y reglamento de uso. *Gaceta Oficial* n° 34.778, de 16 de agosto de 1991.

Resolución n° 12, mediante la cual se prohíbe la actividad de "rustiqueo" en los parques nacionales y monumentos naturales. Gaceta n° 39.629, de 04 de marzo de 2011.

3.12. PARQUES DE RECREACIÓN

Decreto n° 1.420, por el cual se dispone que las áreas de los embalses construidos por el Ejecutivo Nacional definidas expresamente para uso recreacional, serán progresivamente incorporados al Sistema de parques de recreación a campo abierto, que administra INPARQUES, en la medida que no colida con otros usos. *Gaceta Oficial* n° 32.423, de 01 de marzo de 1982.

Decreto n° 2.817, por el cual se dicta el Reglamento parcial de la Ley del instituto nacional de parques para la administración de los parques de recreación a campo abierto o de uso intensivo adscritos al Instituto Nacional de Parques. *Gaceta Oficial* n° 36.560, de 15 de octubre de 1998.

Resolución n° 0044, mediante el cual se prohíbe la ocupación ilegal de los espacios declarados como parques nacionales, monumentos naturales, así como de los parques de recreación. *Gaceta Oficial* n° 39.231, de 30 de julio de 2009.

3.13. REGULACIÓN DE PLAYAS

Ley de conservación y saneamiento de playas. *Gaceta Oficial* nº 36.976, de 20 de junio de 2000.

3.14. REGULACIÓN DEL CONTROL DE EJECUCIÓN DE OBRAS

Decreto nº 624, mediante el cual se dictan las normas sobre el uso de los embalses construidos por el Estado venezolano y sus áreas adyacentes. *Gaceta Oficial* nº 4.158, de 25 de enero de 1990.

Decreto n° 2.226, por el cual se dictan las Normas ambientales para la apertura de picas y construcción de vías de acceso. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Decreto n° 2.220, por el cual se dictan las Normas para regular las actividades capaces de provocar cambios de flujo, obstrucción de cauces y problemas de sedimentación. *Gaceta Oficial* n° 4.418, de 27 de abril de 1992.

Decreto n° 2.212, por el cual se dictan las Normas sobre movimientos de tierra y conservación ambiental. *Gaceta Oficial* n° 35.206, de 07 de mayo de 1993.

Decreto nº 2.048, mediante la cual se dictan las normas sanitarias para la ubicación, construcción, protección, operación y mantenimiento de pozos perforados destinados al abastecimiento de agua potable. *Gaceta Oficial* nº 36.298, de 24 de septiembre de 1997.

3.15. REGULACIÓN DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE INCENDIOS FORESTALES

Decreto n° 2.195, que modifica el Reglamento sobre Prevención de Incendios. *Gaceta Oficial* n° 3.270, de 21 de octubre de 1983.

3.16. REGULACIÓN DE ZONAS COSTERAS – ESPACIOS ACUÁTICOS E INSULARES

Ley sobre mar territorial, plataforma continental, protección de la pesca y espacio aéreo. *Gaceta Oficial* n° 496, de 17 de agosto de 1956.

Ley de navegación. *Gaceta Oficial* n° 5.253, de 17 de septiembre de 1998.

Ley de conservación y saneamiento de playas. *Gaceta Oficial* n° 36.976, de 20 de junio de 2000.

Ley de zonas costeras. *Gaceta Oficial* n° 37.349, de 19 de diciembre de 2001.

Ley orgánica de los espacios acuáticos. *Gaceta Oficial* n° 6.153, de 18 de noviembre de 2014.

3.17. REGULACIÓN DE PUERTOS Y MARINAS

Ley de navegación. *Gaceta Oficial* n° 5.263, de 17 de septiembre de 1998.

Ley de reactivación de la marina mercante nacional. *Gaceta Oficial* n° 36.980, de 26 de junio de 2000.

Ley de procedimiento marítimo. *Gaceta Oficial* n° 5.554, de 13 de noviembre de 2001.

Ley general de puertos. *Gaceta Oficial* n° 39.140, de 17 de marzo de 2009.

Ley general de marinas y actividades conexas. *Gaceta Oficial* n° 6.153, de 18 de noviembre de 2014.

3.18. REGULACIÓN DE PESCA Y ACUICULTURA

Ley de Pesca y Acuicultura. *Gaceta Oficial* n° 6.153, de 18 de noviembre de 2014.

Decreto n° 2.267, por el cual se dictan las Normas técnicas conservacionistas para controlar el ejercicio de la actividad pesquera. *Gaceta Oficial* n° 35.103, de 01 de diciembre de 1992.

Resolución n° 062, mediante la cual se dictan las Normas técnicas de ordenamiento para regular la captura, intercambio, distribución, comercio y transporte de tiburones. *Gaceta Oficial* n° 39.947, de 19 de junio de 2012.

Providencia Administrativa para regular la pesca o captura del recurso hidrobiológico Sardina (*Sardinella aurita*). *Gaceta Oficial* n° 38.090, de 20 de diciembre de 2004.

3.19. REGULACIÓN DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO

Ley de zonas especiales de desarrollo sustentable. *Gaceta Oficial* n° 5.556, de 15 de noviembre de 2001.

Ley de tierras y desarrollo agrario. *Gaceta Oficial* n° 5.991, de 29 de julio de 2010.

Decreto n° 635 de Normas sobre instalación de granjas porcinas. *Gaceta Oficial* n° 4.158, de 25 de enero de 1990.

Resolución 46, de Normas sobre el estiércol de gallina. *Gaceta Oficial* n° 34.030, de 16 de agosto de 1988.

3.20. REGULACIÓN DE GUARDERÍA AMBIENTAL

Decreto nº 2.127, por el cual se dicta el Reglamento de la Ley orgánica del ambiente sobre las juntas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. *Gaceta Oficial* n° 31.219, de 22 de abril de 1977.

Decreto n° 1.221, por el cual se dicta el Reglamento sobre guardería ambiental. *Gaceta Oficial* n° 34.678, de 19 de marzo de 1991.

Decreto n° 3.015, por el cual se crea la Policía Ambiental, dependiente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. *Gaceta Oficial* n° 35.321, de 20 de octubre de 1993.

Se finaliza esta sistematización de normas, sin incluir las expedidas por las entidades territoriales intermedias (estados) y locales (municipios) en la organización del Poder Público, por exceder los límites de este trabajo.

4. LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL

El ordenamiento jurídico de origen nacional es complementado con los tratados y convenciones válidamente suscritos por el Poder Ejecutivo en nombre de la República y ratificados por el Poder Legislativo, a los fines de su depósito y posterior entrada en vigor. Seguidamente se mencionarán los principales textos jurídicos internacionales en materia ambiental que se encuentran vigentes en Venezuela.

4.1. FLORA Y FAUNA

Ley Aprobatoria de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. *Gaceta Oficial* n° 20.643, de 13 de noviembre de 1941.

Ley Aprobatoria de la Constitución de la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza. *Gaceta Oficial* n° 24.654, de 25 de enero de 1955.

Ley Aprobatoria de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, 1951. *Gaceta Oficial* n° 27.929, de 05 de enero de 1966.

Ley Aprobatoria de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. *Gaceta Oficial* n° 2.053, de 29 de junio de 1977.

Ley Aprobatoria del Tratado de Cooperación Amazónica. *Gaceta Oficial* n° 31.993, de 28 de mayo de 1980.

Ley Aprobatoria de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar) y de su Protocolo Modificatorio. *Gaceta Oficial* n° 34.053, de 16 de septiembre de 1988.

Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO. *Gaceta Oficial* n° 4.191, de 06 de julio de 1990.

Ley Aprobatoria del Protocolo relativo a las Áreas de Flora y Fauna Silvestre Especialmente Protegidas (SPAW). *Gaceta Oficial* n° 36.110, de 18 de diciembre de 1996.

4.2. ARMAS

Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químí-

cas y sobre su Destrucción. *Gaceta Oficial* n° 36.346, de 02 de diciembre de 1997.

Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Minerales relacionados. *Gaceta Oficial* n° 37.217, de 12 de junio de 2001.

4.3. CAMBIO CLIMÁTICO

Ley Aprobatoria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. *Gaceta Oficial* n° 4.825, de 27 de diciembre de 1994.

Ley Aprobatoria del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. *Gaceta Oficial* n° 38.081, de 7 de diciembre de 2004.

4.4. CAPA DE OZONO

Ley Aprobatoria del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. *Gaceta Oficial* n° 34.010, de 19 de julio de 1988.

Ley Aprobatoria del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. *Gaceta Oficial* n° 34.134, de 11 de enero de 1989.

Ley Aprobatoria de la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. *Gaceta Oficial* n° 5.180, de 04 de Noviembre de 1997.

Ley Aprobatoria de la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias agotadoras de la Capa de Ozono. *Gaceta Oficial* n° 37.217, de 12 de junio de 2001.

Ley Aprobatoria de la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. *Gaceta Oficial* nº 38.455, de 09 de junio de 2006.

4.5. CONTAMINACIÓN POR HIDROCARBUROS

Ley Aprobatoria de la Convención Internacional para impedir la Contaminación de las Aguas del Mar por los Hidrocarburos, 1954". *Gaceta Oficial* n° 884, de 11 de noviembre de 1963.

Ley Aprobatoria de las enmiendas a la "Convención Internacional para Impedir la Contaminación de Aguas del Mar por los Hidrocarburos, 1954", adoptadas en la Conferencia Internacional para Prevenir la

Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, de 1962. *Gaceta Oficial* n° 2.314, de 26 de septiembre de 1978.

Ley Aprobatoria del Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Caribe. *Gaceta Oficial* n° 33.523, de 31 de julio de 1986.

Ley aprobatoria del Convenio internacional sobre responsabilidad civil o daños causados por la contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos y sus Protocolos de Enmienda. *Gaceta Oficial* nº 4.340, de 28 de noviembre de 1991.

Ley Aprobatoria del Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 1990. *Gaceta Oficial* n° 4.802, de 02 de noviembre de 1994.

Acuerdo con el Gobierno de los Países Bajos, para establecer un Plan de contingencia contra derrames de hidrocarburos, a fin de proteger las costas y los ambientes marinos, *Gaceta Oficial* nº 35.776, de 17 de agosto de 1995.

Ley Aprobatoria del Protocolo de 1992, que enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969. *Gaceta Oficial* n° 36.457, de 20 de mayo de 1998.

4.6. DESASTRES NATURALES

Ley Aprobatoria del Acuerdo entre los Estados Miembros y los Estados Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales. *Gaceta Oficial* n° 37.352, de 26 de diciembre de 2001.

4.7. CONTAMINANTES

Ley Aprobatoria del Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. Aprobado el 22 de marzo de 1989, ONU. *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela n° 36.396, de 16 de febrero de 1998.

Ley Aprobatoria del Convenio de Rótterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentales Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, *Gaceta Oficial* n° 5.746, de 22 de diciembre de 2004.

Ley Aprobatoria del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, *Gaceta Oficial* n° 5.754, de 03 de enero de 2005.

4.8. DESERTIFICACIÓN

Ley Aprobatoria de la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación. *Gaceta Oficial* n° 5.239, de 23 de junio de 1998.

4.9. DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y BIOTECNOLOGÍA

Ley Aprobatoria del Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología, suscrito en Madrid, el 13 de septiembre de 1983. *Gaceta Oficial* n° 33.285, de 14 de agosto de 1985.

Ley Aprobatoria del Convenio sobre la Diversidad Biológica. *Gaceta Oficial* n° 4.780, de 12 de septiembre de 1994.

Ley Aprobatoria de las Enmiendas al Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología. *Gaceta Oficial* n° 5.269, de 22 de octubre de 1998.

Ley Aprobatoria del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica. *Gaceta Oficial* n° 37.355, de 02 de enero de 2002.

Ley Aprobatoria del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. *Gaceta Oficial* n° 38.093, de 23 de diciembre de 2004.

4.10. ENERGÍA NUCLEAR

Ley Aprobatoria del Tratado para la Prohibición de Pruebas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Exterior y Bajo el Agua, concluido en Moscú, el 05 de Agosto de 1963. *Gaceta Oficial* n° 27.631, de 02 de enero de 1965.

Ley Aprobatoria de la Enmienda del Artículo VI del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica. *Gaceta Oficial* n° 29.731, de 10 de febrero de 1972.

Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cooperación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología Nucleares en América Latina y el Caribe. *Gaceta Oficial* n° 37.306, de 18 de octubre de 2001.

Ley Aprobatoria del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. *Gaceta Oficial* n° 5.567, de 28 de diciembre de 2001.

Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares. *Gaceta Oficial* n° 39.217, de 9 de julio de 2009.

4.11. MADERAS

Ley Aprobatoria del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. *Gaceta Oficial* n° 4.686, de 01 de febrero de 1994.

Ley Aprobatoria del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales 1994. *Gaceta Oficial* n° 5.187, de 05 de diciembre de 1997.

4.12. MAR

Ley Aprobatoria del Tratado celebrado entre los Estados Unidos de Venezuela y Gran Bretaña, sobre las áreas submarinas del Golfo de Paria, suscrito en Caracas. *Gaceta Oficial* n° 20.957, de 20 de noviembre de 1942.

Ley Aprobatoria de la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua. *Gaceta Oficial* n° 26.619, de 31 de julio de 1961.

Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Alta Mar. *Gaceta Oficial* n° 26.616, de 01 de agosto de 1961.

Ley Aprobatoria de la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar. *Gaceta Oficial* n° 26.617, de 02 de agosto de 1961.

Ley Aprobatoria del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe. *Gaceta Oficial* n° 33.498, de 25 de junio de 1986.

Ley Aprobatoria del Protocolo 1.978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques 1973. *Gaceta Oficial* n° 4.633, de 15 de septiembre de 1993.

Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas. *Gaceta Oficial* n° 5.247, de 05 de agosto de 1998.

Ley Aprobatoria del Acuerdo sobre el programa Internacional para la Conservación de los Delfines. *Gaceta Oficial* n° 5.507, de 13 de diciembre de 2000.

4.13. VARIOS

Ley Aprobatoria de la Convención de la Organización Hidrográfica Internacional, firmada en Mónaco, el 3 de Mayo de 1967, durante la IX Conferencia Hidrográfica Internacional. *Gaceta Oficial* n° 29.888, de 24 de agosto de 1972.

Ley Aprobatoria del Convenio entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno del Reino de los Países Bajos, para el Suministro de Agua Cruda a Aruba. *Gaceta Oficial* n° 35.028, de 17 de agosto de 1992.

Ley Aprobatoria del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena de 1997. *Gaceta Oficial* n° 36.551, de 01 de octubre de 1998.

Ley Aprobatoria del Acuerdo entre la República de Venezuela y el Gobierno de Suriname sobre Cooperación en materia de Conservación y Explotación de Recursos Hidrobiológicos. *Gaceta Oficial* n° 5.506, de 13 de diciembre de 2000.

Ley Aprobatoria del Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Venezuela y el Reino de España, sobre el Programa Araucaria-Los Roques. *Gaceta Oficial* n° 5.570, de 03 de enero de 2002.

Ley Aprobatoria del Convenio para el Establecimiento de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe. *Gaceta Oficial* n° 38.093, de 23 de diciembre de 2004.

Los anteriores constituyen los principales instrumentos internacionales que tienen incidencia en la materia ambiental y que son leyes en la República.

5. LOS GRANDES CASOS DE LA JURISPRUDENCIA

Los tribunales del país liderados por el Tribunal Supremo de Justicia han venido paulatinamente juridificando los conflictos de naturaleza ambiental, tal como lo ha referido la Sala Constitucional al sostener, que dichos conflictos han "… llevado a la búsqueda de soluciones, entre las cuales ocupa lugar esencial el Derecho, que debe ser utilizado como herramienta para internalizar en la ciudadanía en general, que la explotación desproporcionada de los recursos naturales puede ocasionar invaluables costos sociales y ambientales…" (caso Proforca, sentencia de 08 de agosto de 2006). En este sentido se pueden reseñar las sentencias siguientes:

1. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 16 de noviembre de 2000, caso Comunidades indígenas (Selva de Imataca) vs. República y Edelca, sobre el conflicto generado por el convenio binacional entre Brasil y Venezuela para la construcción del sistema de transmisión de energía eléctrica al sureste de Venezuela.

2. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 03 de septiembre 2001, caso Xiomara de Morales y otros vs. Dilego C.A.,

resolvió el amparo constitucional contra la empresa que se encarga de procesar los desechos constituidos por aceites lubricantes, contaminando una pequeña laguna cuya agua utilizan los agricultores para cosechar, con los consiguientes daños a las siembras, cultivos y aguas cercanas.

3. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia 20 de febrero de 2002, caso Egleé Acurero y Centro de Investigación de información Ecológica CNECO vs. Gobernación del Estado Lara, que pretendía construir un complejo deportivo en una zona que lesiona uno de los principales acuíferos del Valle del Turbio, fuente subterránea de agua potable en todo el municipio.

4. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 25 de junio de 2003, caso Alcalde del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui vs. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. El debate versó sobre la invalidez de la resolución que revocó una autorización de construcción que fue ilegalmente otorgada y además el acto revocatorio dispuso la demolición de la obra. El caso fue considerado como un asunto de derechos de tercera generación, específicamente en los que se encontraba presente la obligación de protección ambiental.

5. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, sentencia de 17 de julio de 2004, caso de promotora DLH, resuelve el asunto referido a la construcción de urbanizaciones en zonas de playa y litoral.

6. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 20 de mayo de 2005, caso de nulidad de la Ordenanza de Zonificación del Municipio Chacao, que habilita la construcción del Centro Cívico Chacao, por las autoridades municipales.

7. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 6 de diciembre de 2005, caso comunidad indígena *Kanaimö* planteó un amparo constitucional contra Aserradero El Manteco C.A. y la Dirección Estadal Ambiental del Estado Bolívar del Ministerio del Ambiente. La empresa explotaba productos forestales en virtud de una concesión otorgada con anterioridad a la reforma de la Constitución y tampoco se había adaptado a los convenios internacionales relativos a la materia ambiental, lo que suponía una afectación al ambiente y al equilibrio ecológico de los tepuyes en el Parque Nacional Canaima y el ecosistema de los paisajes vecinos, los cuales deben ser protegidos por el Poder Ejecutivo, quien conjuntamente con la población debe velar por los derechos constitucionales relativos al ambiente. El asunto se resolvió con la suspensión de la actividad económica.

8. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, sentencia de 01 de junio de 2006, caso de Inversiones F-2000, en que resuelve sobre la afectación urbanística y el medio ambiente en el Estado Nueva Esparta.

9. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 11 de agosto de 2006, caso Lago de Valencia. En este caso se plantea un amparo por derechos colectivos por la lesión a los derechos al ambiente y al hábitat generados por la omisión del Ministerio del Ambiente a dar cumplimiento al Programa de saneamiento ambiental en el Lago de Valencia, al proyecto de sistema de tratamiento de aguas residuales en la cuenca del Lago de Valencia y de las demás gestiones relacionadas a la protección ambiental de este importante reservorio lacustre. El amparo fue declarado con lugar, pero se guardó absoluto silencio sobre la responsabilidad personal de los funcionarios públicos que incurrieron en esa omisión.

10. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 08 de mayo de 2007, caso de nulidad de la Ordenanza sobre Conservación y riesgo ambiental del Distrito Metropolitano, resuelve un tema de competencias entre autoridades en el área ambiental.

11. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, sentencia de 2 de julio de 2008, caso Avestruces. El interesado demanda la nulidad por ilegalidad de la resolución del Ministerio del Ambiente que regula las condiciones para la importación de ejemplares vivos de la especie Avestruz y se resolvió que el acto administrativo era conforme al marco jurídico del control ambiental.

12. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 18 de mayo de 2009, referida a los temas de urbanismo, hábitat y los recursos naturales.

13. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 16 de diciembre de 2009, caso Parque Nacional El Ávila. El propietario de un inmueble demanda la lesión del derecho de propiedad sobre una finca situada en ese parque nacional y del derecho a un ambiente sano contra los asentamientos agrícolas de la comunidad "Los Aguasales". La sentencia se centra en el conflicto de los derechos de naturaleza ambiental, que se considera prevalecen sobre el derecho de propiedad del demandante. Es así como se analiza la necesidad de preservar el ambiente y evitar el desarrollo de actividades susceptibles de causar daños ambientales potencialmente irreversibles al entorno natural del parque nacional, derivados de la intervención humana a través del impacto negativo en el suelo, con el

cultivo de especies florales exóticas y el uso de fertilizantes, en detrimento del bosque autóctono del parque nacional. En razón de ello se adoptaron medidas de protección ambiental que operen frente a ocupantes del parque, dirigidas a evitar mayores daños ambientales y salvaguardar para las generaciones presentes y futuras –principio del desarrollo sostenible– un entorno natural protegido para su solaz y esparcimiento, así como para resguardar los recursos forestales e hídricos presentes en la zona y se prohibió absolutamente el otorgamiento de nuevas autorizaciones para construir instalaciones o viviendas en la finca objeto del debate y para cualquier asentamiento humano dentro de los linderos del parque nacional.

14. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, sentencia de 30 de octubre de 2010, caso Comunidad Indígena Barí y la Asociación Civil *BOKSHIBIKA*. Se demanda la abstención del gobierno en demarcar la zona de reserva indígena, ratificar el derecho de propiedad colectiva del pueblo Barí sobre dicha reserva y emitir a su favor un título para ser protocolizado con indicación precisa de sus linderos, incurriendo en incumplimiento de la obligación constitucional de protección del derecho de los pueblos indígenas a su hábitat y al logro del desarrollo sostenible. A los demandantes se les concedió parcialmente la pretensión de demarcación de los territorios que corresponden a esa etnia, aunque no se les acordó el pedimento relativo a que se les ratifique el derecho de propiedad colectiva sobre las tierras.

15. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 04 de abril de 2011, caso *Fun Race*. La Defensoría del Pueblo demandó la protección de derechos e intereses colectivos afectados frente a las actividades de rustiqueo que se desarrollan en todo el territorio nacional y específicamente contra la empresa *Fun Race*, porque tales actividades lesionan el derecho a un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado de todos los ciudadanos y degradan el ambiente. La sentencia admite la demanda y con la finalidad de proteger el ambiente ordena suspender cautelarmente las actividades de rustiqueo en todo el país y las autorizaciones administrativas otorgadas por cualquier órgano público, para la realización de tales actividades.

16. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, sentencia de 3 de agosto de 2011, caso Petrocasas. Este caso planteó una demanda por abstención que intentó PROVEA contra el Ministro de Energía y Petróleo, quien no le respondió la solicitud de información sobre los componentes de las denominadas PETROCASAS y sus posibles afecciones a la salud y al ambiente, especialmente por tener el policloruro de vinilo

(PVC) que es una resina plástica producida por la industria petroquímica. La sentencia considera que el Ministerio demandado no incurre en omisión por carecer de competencia y que en todo caso, la empresa estatal petroquímica desde 2011, suministra públicamente la información sobre los materiales de las casas, por lo que no existe ninguna amenaza de daño a la salud, ni al ambiente según los estudios científicos de firmas reconocidas, lo que conduce a rechazar la demanda.

17. Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia de 7 de mayo de 2014, caso Parque recreacional Leonardo Ruiz Pineda. El asunto se trata de dos decretos de expropiación de terrenos que fueron afectados para el establecimiento de un parque natural o recreacional, pero que nunca se ejecutó desde que fueron expropiadas las tierras en 1992. Cabe destacar la importancia que se otorga a la variable ambiental y a la necesidad de mejora socioambiental de las ciudades, en particular de Caracas, lo que lleva al reconocimiento de la necesidad de un desarrollo urbano sostenible, conforme a la exigencia del artículo 127 de la Constitución.

Aunque por razones de espacio no es posible comentar cada una de las particularidades de las decisiones judiciales anteriores, sí resulta relevante mencionar como en cada uno de los asuntos juridificados se han visto involucrados los distintos aspectos de la extensa regulación legal y sublegal que fue previamente descrita sobre ambiente y desarrollo sostenible.

6. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROGRAMAS

La Constitución al regular la organización del Poder Público en relación con la materia ambiental, le atribuye competencia compartida a los tres niveles territoriales en los cuales se distribuye el Poder verticalmente. El Poder Público Federal tiene competencia originaria para establecer el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, de tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas del país (art. 156.16 de la Constitución) y además debe establecer las políticas nacionales y la legislación en materia de ambiente, de aguas y de ordenación del territorio (art. 156.23 de la Constitución).

En la Constitución no existe norma que atribuya competencia alguna al Poder Público Estadal y en lo concerniente al Poder Público Municipal, se le atribuyen de manera asistemática competencias sobre la ordenación del territorio y urbanística, parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación, protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental, aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios

de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos, servicios de agua potable, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas, cementerios y servicios funerarios (art. 178 de la Constitución).

Constituyendo la materia ambiental de aquellas que son de reserva legal del Poder Público Nacional se expidió la Ley orgánica del Ambiente, que atribuye las competencias administrativas entre los tres niveles de distribución vertical del Poder.

En razón de ello, las autoridades administrativas encargadas de velar por el cumplimiento estricto de la legislación ambiental, debe actuar con fundamento en los principios de planificación, jerarquía, coordinación, cooperación, subsidiariedad y armonización entre las distintas administraciones, quienes deben ejecutar las directrices de la política nacional en materia ambiental.

Por tanto, las disposiciones ambientales que expidan las autoridades estadales y municipales en ejercicio de sus competencias, deben ajustar a las leyes nacionales, las políticas ambientales y las condiciones propias de cada región o localidad (artículos 15, 16 y 17 de la Ley Orgánica del Ambiente).

Ha sido justamente la Ley Orgánica del Ambiente la que ha establecido la organización administrativa para la tutela ambiental. En ella se establece, que la suprema dirección de la política nacional ambiental compete al Presidente de la República, en consejo de ministros. En este mismo orden de ideas, se establece que la Autoridad Nacional Ambiental, que no es otra que el ministerio del Ambiente es el órgano rector, responsable de formular, planificar, dirigir, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y actividades estratégicas, así como de desarrollar las normas técnicas para la gestión del ambiente. Entre otras funciones, esta autoridad promoverá los procesos de desconcentración y descentralización en materia ambiental hacia los estados, municipios y distritos, bajo los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en función de las necesidades y aptitudes regionales y locales, de conformidad con esa Ley, las que la desarrollen y las especiales que regulen los procesos de descentralización. Igualmente, podrá establecer instancias regionales, estadales y locales de coordinación y participación ciudadana e interinstitucional (artículos 18 al 21 de la Ley).

Esta autoridad administrativa que fue creada en la Ley Orgánica de Administración Central de 1976 y comenzó a funcionar bajo la designación

del Ministerio del Ambiente y luego del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables –constituyendo a Venezuela, en el primer país de habla hispana en el continente, en tener un ministerio exclusivo en la materia– ha sido eliminado y sus competencias otorgadas por decreto presidencial de reorganización de la Administración Pública central en septiembre de 2014, al recién creado Ministerio de vivienda, hábitat y ecosocialismo, quedando atribuidas las competencias ambientales a uno de los viceministros de este órgano. En marzo de 2015, se ha "creado" el Ministerio de ecosocialismo y aguas, que según declaración del Presidente de la República, pretende restituir el desaparecido Ministerio del Ambiente, aunque con otro nombre.

No se puede dejar de mencionar que también tienen competencia atribuida en defensa del ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Fuerza Armada Nacional, así como los demás órganos y entes nacionales, estadales y municipales a los que las leyes le atribuyan competencia en la materia.

Especial mención merece la competencia de la Defensoría del Pueblo, como órgano habilitado por la Constitución para defender los intereses supraindividuales (colectivos o difusos) de los ciudadanos y específicamente del derecho al ambiente como derecho difuso (artículo 281 de la Constitución).

Tal como se puede apreciar, el conjunto de autoridades administrativas que deben aplicar la compleja y prolífica regulación ambiental que fue anteriormente reseñada, tiene competencias en materia ambiental y deben ejercerlas en los asuntos sometidos a su consideración, teniendo presente la transversalidad del tema ambiental y la *vis* expansiva del desarrollo sostenible en todos los ámbitos de la vida, que condiciona el ejercicio tanto de los derechos y libertades como de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Público.

Se debe finalizar señalando que la reciente eliminación –después de casi 40 años de existencia– del Ministerio del Ambiente, ha sido considerada por los expertos, como una degradación de la gestión y política ambiental por parte del actual gobierno.

7. LOS CASOS DE CONFLICTOS

Entre los casos que han generado mayor presencia en la opinión pública nacional y que se podrían considerar algunos de los conflictos

más relevantes en la segunda década del siglo XXI, se pueden mencionar los siguientes:

7.1. LOS DERRAMES DE HIDROCARBURO (PETRÓLEO) POR LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DE VENEZUELA EN EL RÍO GUARAPICHE

En junio de 2010, las sucesivas fugas de hidrocarburo de las tuberías que se encuentran ubicadas en el fondo del Lago de Maracaibo, donde se realiza una importante actividad de explotación petrolera en Venezuela, generó una considerable mancha que afectó durante los meses sucesivos que los pescadores no pudiesen faenar, en virtud del nivel de contaminación y de la afectación de la vida marina.

Otro hecho ocurre la primera semana de febrero de 2012. Se trata de uno de los desastres ambientales más significativos en los últimos tiempos de la industria petrolera en Venezuela, tanto por las pérdidas materiales, como por el impacto que ha generado sobre el principal estuario de esa región y sobre su biodiversidad: el vertido del crudo equivalente a unos 80.000 barriles de petróleo en el río Guarapiche, el más importante y caudaloso del Estado Monagas (oriente del país) y del cual se surten de agua la planta de tratamiento del acueducto de la ciudad de Maturín, Estado Monagas y otros pueblos ribereños. Dicho derrame fue causado por la rotura de un tubo en el Complejo Operacional Jusepín, Estado Monagas, que dejó sin agua a Maturín, capital del mencionado Estado. La contaminación del río Guarapiche, obligó a suspender el servicio de agua que surte a por lo menos 80% de la población durante varias semanas.

7.2. LOS SINIESTROS DE LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DE VENEZUELA

El incendio en la refinería de Punta Cardón ocurrió el día 11 de septiembre de 2010, afectando a un barco que experimentó daños menores en su estructura y generando contaminación del aire y el mar.

La explosión e incendio en la refinería de Amuay se produjo el 25 de agosto de 2012, oportunidad en que fallecieron 42 personas, 5 fueron reportadas desaparecidas y más de 150 resultaron lesionadas, todo ello conforme a la información oficial. Además, por la onda expansiva se produjo la destrucción de industrias situadas en las cercanías, de locales comerciales, viviendas de los trabajadores y las escuelas a donde acudían los hijos

de éstos. El informe de las causas del siniestro tardo más de un año en presentarse oficialmente.

Menos de un mes después, en la refinería El Palito se produjo un incendio, el día 19 de septiembre de 2012, cuando una tormenta eléctrica generó la caída de un rayo sobre el sello de dos tanques de la refinería y el incendio de los mismos, generando la contaminación del aire.

Antes de que se cumpliese el año de lo sucedido en Amuay, se experimentó el incendio en la refinería de Puerto La Cruz, que se produjo el día 11 de agosto de 2013, logrando tener una duración de aproximadamente 3 horas y media, generando la paralización de las operaciones, como consecuencia de un rayo que impactó la laguna de desechos (que contiene agua con hidrocarburos), ubicada junto al sitio de llenado de despacho de combustible y además de la preocupación entre las comunidades vecinas, produjo una gran nube negra que se expandió por la zona, con la consiguiente contaminación del aire y la afectación de la respiración de las personas.

El incendio en la refinería de Punta Cardón, tuvo lugar el día 14 de agosto de 2013, es decir, escasamente 48 horas después del producido en Puerto La Cruz y aunque las causa fueron distintas, se generaron las mismas consecuencias.

7.3. LA MINERÍA ILEGAL AL SUR DEL PAÍS (ESTADOS BOLÍVAR-AMAZONAS)

Durante los años 2013 y 2014, la extracción indiscriminada de oro, diamantes y otros minerales, ha venido produciendo un impacto ambiental intolerable, especialmente por la contaminación de mercurio y además una degradación sociocultural e inestabilidad económica que afecta a los pueblos indígenas de la zona de la selva, en la región fronteriza con Brasil y Colombia.

Estos constituyen algunos de los casos más relevantes de conflictos, pero no son los únicos que se han producido en los últimos tiempos.

8. LA BIBLIOGRAFÍA

Finalmente se debe mencionar la bibliografía conformada por libros, tratados y manuales que desde una perspectiva interdisciplinaria, resultan más relevantes en materia ambiental. Cabe destacar que no existe una publicación jurídica periódica especializada a la que se pueda hacer referencia. Las publicaciones son las siguientes:

AZPURUA, Pedro P., *Agua, Ambiente y Desarrollo*, Ediciones Fundación Polar, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2005.

BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto, *La definición del derecho-deber individual y colectivo al ambiente en derecho comparado*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2005.

– "Inparques, autoridad de policía administrativa ambiental y órgano de policía judicial ambiental", *Revista de Derecho n° 21*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2006.

BREWER CARÍAS, Allan R., *Ley de Aguas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007.

DE LOS RÍOS, Isabel, *Principios de Derecho Ambiental*, s.p.i, Caracas, 2007.

– *Medidas reales en Derecho Ambiental*, s.p.i, Caracas, 2014.

ESCALONA, Julio, *Hacia una ecología del bienestar*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales FACES-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1998.

FEBRES; María E., *La regulación del acceso a los recursos genéticos en Venezuela*, CENDES-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002.

GEIGEL LOPE-BELLO, Nelson, *Derecho Ambiental Internacional*, Colección Tesis Ciencias Sociales, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1997.

GONZÁLEZ BERTI, Luis, *Ecología Estudio Preliminar*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de los Andes, Mérida, 1997.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., "El servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento", *Los Servicios Públicos Domiciliarios*, (Dir. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R.), Editorial Jurídica Venezolana-Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA)-Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila (CERECO-UMA), Caracas, 2012.

– "La planificación y gestión del agua en áreas metropolitanas. Experiencia de Venezuela", *Planificación y Gestión del Agua ante el Cambio Climático: experiencias comparadas y el caso de Madrid*, (Coord. MENÉNDEZ REXACH, A.), La Ley, Madrid, 2012.

– "El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR", *Petróleo. Bendición o Maldición. 100 Años de Zumaque I.* (Coords. Carlos TABLANTE y Henry JIMÉNEZ GUANIPA), La Hoja del Norte, Caracas, 2014.

León González, José de Jesús, *Legislación Venezolana Vigente en Materia Forestal Comentarios*, Universidad de los Andes, 2006.

Meier, Henrique, *El Derecho Ambiental y el Nuevo Milenio*, Ediciones Homero, Caracas, 2003.

– *Introducción al Derecho Ambiental*, Ediciones Homero, Caracas, 2007.

– *Categorías Fundamentales de Derecho Ambiental*, Ediciones Homero, Caracas, 2011.

Prieto Silva, Enrique, *Derecho y Economía del Ambiente y de los Recursos Naturales*, 5ª ed., Cuzom. Caracas, 2013.

Ramírez, Pablo y González, Pablo, *Diccionario de Ciencias Ambientales y Desarrollo Sustentable*, Los Libros del Nacional y Universidad de Oriente, Caracas, 2005.

Silva Cubillan, Humberto, *La Tierra, un futuro Insostenible*, Fondo editorial agenda XXI, Caracas, 2000.

Troconis Parilli, Nelson, *La Paz, Desarrollo y Ambiente como Derecho Humano,* Ediciones Paredes, Caracas, 2007.

– *Tutela Ambiental, Revisión del Paradigma Ético-Jurídico sobre el Ambiente,* Ediciones Paredes, Caracas, 2005.

Villegas Moreno, José Luis, *Derecho Administrativo Ambiental*, Sin Límite, San Cristóbal, 2009.

– *Manual de Derecho Administrativo Ambiental*, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 2012.

X

Chile: Marco Normativo e Institucional de la Protección del Medio Ambiente

PILAR MORAGA SARIEGO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. 3. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL 4. LA LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE 19300. 5. MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL. 6. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República (CPR) de 1980 incorpora la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 n° 8). Luego el legislador dicta la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300), la cual coexistirá hasta nuestros días con las normas sectoriales. Este cuerpo legal crea la institucionalidad ambiental, entrega un marco general y supletorio de las normas especiales. Tal normativa sufre una importante modificación el año 2010 con las reformas introducidas por la Ley 20.247 que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Paralelamente, se tramita la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales.

Esta legislación se dicta bajo el amparo de los principios consagrados en importantes Declaraciones Internacionales suscritas por Chile, tales

como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo de 1972, la Declaración de La Conferencia de las Naciones Unidas sobe el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de 1992, tales como el principio contaminador pagador"[1], principio preventivo[2] (ambos recogidos en nuestro Sistema de Evaluación de Impacto ambiental) y el principio precautorio (recogido en diversas ocasiones por nuestra jurisprudencia de la Corte Suprema[3]).

2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (CPR)

El art. 19 n° 8 que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, contiene por una parte, un derecho subjetivo. Por otra, entrega un mandato al Estado de velar por la protección de la naturaleza. El primero tiene como objetivo la protección de la persona[4], mientras que el segundo se refiere a la protección de la naturaleza. En este contexto la norma antropocéntrica se matiza de una óptica eco-céntrica.

Cierto esta garantía sirvió como fundamento para resolver durante largo tiempo, el contencioso administrativo y otros conflictos ambientales, mediante el Recurso de Protección consagrado en el artículo 20 de la CPR. Se trata de una acción constitucional destinada a tutelar ciertos derechos del artículo 19, entre ellos, el del 19 nº 8. Cierto, durante un largo periodo las Cortes Chilenas sostuvieron la deferencia administrativa para rechazar estos recursos, sin embargo, a partir del emblemático caso de la termoeléctrica Campiche[5], se advirtió un cierto enverdecimiento de las Cortes[6], según denominación de la doctrina. Este desarrollo jurisprudencial se verá interrumpido con la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales, momento a partir del cual las Cortes se inhabilitarán en razón de la entrada en vigencia de los Tribunales especializados.

---

1. Principio 16, Declaración de La nferencia de las naciones Unidas sobe el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de 1992.
2. Principio 21, Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo de 1972.
3. Casos conocidos como "Castilla" y "Bahía Mejillones".
4. Recordemos que el artículo 19 de la CPR consagra derechos que tienen las personas.
5. "Más allá de la prevención: El principio de precaución" (autora). *Medio Ambiente y Sociedad, conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias humanas*, Santiago: Ril Editores, pp. 100-114, 2009.
6. Cordero, L., "Corte Suprema y medio ambiente: ¿por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental?", *Anuario de Derecho Público*, UDP, 2012, pp. 359-375.

3. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL

Como decíamos antes, la legislación ambiental se inspira en las grandes declaraciones internacionales sobre el medio ambiente, dictadas al amparo de Naciones Unidas.

El Mensaje de la Ley 19300 en su párrafo V resalta el rol de los principios del derecho ambiental, los cuales estarían, a juicio del legislador, destinados a brindar coherencia a nuestro marco jurídico y comprender plenamente su real alcance y pretensiones. Se trata del principio preventivo, el cual se realiza a través de la educación ambiental, el sistema de evaluación de impacto ambiental, la responsabilidad ambiental y de los planes de prevención de contaminación; pero también de los principios del que contamina paga, gradualismo, responsabilidad, participativo y de eficiencia.

Cabe resaltar que no hay un acuerdo doctrinario en el País sobre el hecho de que éstos sean principios propios del derecho ambiental o del derecho administrativo en general. Tampoco hay consenso sobre su carácter "orientador", ni sobre su "rol interpretador". Al respecto cabe mencionar que la Corte Suprema del País ha destacado el rol de tales principios, en particular en los dichos de su Presidente, en el emblemático caso del relave las Trancas[7]:

> "– Constituyen el **fundamento y razón esencial del sistema que inspiran;**
>
> – **Orientan el desarrollo de las instituciones y su regulación.** Son fundantes de la actividad legislativa, de la actuación del ejecutivo, inspiradores de la labor jurisdiccional y corresponde sean observados por todos los individuos, como personas naturales, jurídicas e instituciones, tanto de carácter nacional e internacional, además de los propios Estados y organismos internacionales;
>
> – Conforme a ellos se estructura el proceder o la actuación válida de los individuos y las autoridades, por lo que pueden demandar su aplicación también todas las personas. Son el **soporte básico del ordenamiento,** prestando a éste toda su significación;
>
> – Son **principios de interpretación** de sus disposiciones, por la necesaria congruencia entre ellos como criterios generales

7. Bermúdez, Jorge. "Fundamentos de Derecho Ambiental". *Ediciones Universitarias de Valparaíso* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2014. pp. 46-60.

y las normas concretas que los llevan a la práctica en las situaciones particulares. Inspiran, por ello, al operador de las normas;

– **Integran la ley,** en los casos en que sea necesario, cuando no existe norma;

– Tienen un **carácter enunciativo**, no descarta la concurrencia de otros que puedan ser consecuencia del desarrollo de la disciplina que regula la actuación de la autoridad o que impulse el propio legislador;

– Sirven de **filtro purificador,** cuando existe contradicción entre estos principios y determinadas normas que quieran aplicarse al sistema especial de al que aquellos se refieren;

– Suelen servir como **diques de contención** ante el avance disfuncional de disposiciones legales correspondientes a otras ramas o especialidades del derecho. Sirven como **valla defensiva** contra la invasión de otras legislaciones relativas a materias diversas y que no guardan relación con el sistema regulado;

– Actúan como cuña expansiva para lograr el desarrollo, fortalecimiento y consolidación de las técnicas, medidas y regulaciones propias o adecuadas para el ensanchamiento de la especialidad;

– **Fortalecen el valor de la seguridad jurídica** de todo el ordenamiento, ya que su explicitación sirve de constatación de las razones que han tenido los jueces para resolver un caso en un determinado sentido, impidiendo de esta manera la sola discrecionalidad;

– Tienen una **capacidad propia, heurística:** para resolver problemas interpretativos de las leyes y de los simples actos en vista de una solución; inventiva: para organizar o descubrir combinaciones nuevas; organizativa: para ordenar actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica; son ellos los que prestan a ésta su dinamicidad característica, su innovación y su evolución, y

– Son **recreadores** de normas obsoletas;

– Constituyen un **conjunto de orientaciones** de la actuación de los particulares y de la autoridad;

– Al referirse a un derecho humano esencial, son diferentes de los que se encuentran presentes en las relaciones regidas

> únicamente por el Derecho Público o por el Derecho Privado, derivado de la responsabilidad que impone a todos la preservación y protección del medio ambiente, por lo cual se puede sostener que son postulados que obligan a la humanidad en su conjunto, constituyéndose en una realidad que no es posible desconocer, no obstante no exista ninguna norma que así lo disponga, el positivismo jurídico cede ante un avasallador desarrollo de la ciencia jurídica al respecto;
>
> – Tienen un carácter material, formal y procesal, los que vienen condicionados por la naturaleza de la materia a que se refieren y por lo mismo **son válidos en todos los ámbitos, exceden el propiamente ambiental y pueden ser generales, particulares y técnicos.** Unos rigen la actividad de la Administración, algunos la de los administrados, y otros, la interacción de ambos en los actos, convenciones y procedimientos seguidos por la misma Administración e incluso por el órgano jurisdiccional, sea en el contexto nacional o internacional, por las personas o por los Estados;
>
> – Los principios, atendida la materia, **pueden ser vinculantes y perentorios para todos los operadores,** esto es, para las autoridades nacionales, entre ellas para los legisladores, gobiernos, tribunales e individuos particulares, como para los Estados en sus relaciones internacionales"[8].

Así, el Presidente de la Corte Suprema, en voto disidente, atribuyen a los principios otras vocaciones que van mucho más allá de la mera interpretación, al considerarlos "integradores de Ley", "filtros purificadores", "diques de contención", "orientadores", entre otros, pudiendo para algunos, llegar a ser "vinculantes y perentorios" para el juez.

4. LA LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE 19300

Según el propio Mensaje del proyecto de la Ley, el objeto de este texto legal era "darle contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación" y "hacerse cargo del deber del Estado de velar para que dicha garantía se cumpla"[9]. La doctrina

8. Destacado por la autora. Fallo "Depósito de Cenizas las Trancas", Corte Suprema, Tercera Sala, Rol nº 4755-2012, 26 de octubre de 2012. Voto disidente Ministro Muñoz.
9. Guzmán, Rodrigo. "Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones, Instrumentos de gestión". *Planeta Sostenible*, agosto 2012. p. 85.

destaca a su vez, que éste perseguía definir y entregar una institucionalidad a la política ambiental del País. Al respecto este Mensaje define como política ambiental aquella "que tiene por objeto definir los principios rectores y objetivos básicos acerca de lo que el país se propone alcanzar en materia ambiental, conciliándolos con las políticas económicas, sociales y de desarrollo que implemente el gobierno. Esto encontraría su reflejo en los conceptos entregados por este cuerpo legal en su artículo 2, letras g, p y q. En segundo lugar, éste buscaba establecer un cuerpo normativo que sirviera de verbo rector de la operación pública y privada, y de las regulaciones que se promulgaran con posterioridad, definiendo objetivos, principios y normas claves a seguir. El Mensaje señala que será éste "el primer cuerpo normativo que recoja en forma integrada y global los principales temas ambientales y los principios que a nuestro juicio deberán ser sustento y fundamento de cuerpos legales posteriores"[10]. Por último, se destaca que el marco institucional que entrega este cuerpo legal, sería aquel que permita velar por su aplicación eficiente, mediando una adecuada coordinación con el conjunto del orden normativo relacionado con la protección del medio ambiente[11].

La doctrina ha destacado los principales aportes de esta Ley, entre los cuales destaca la consagración legal de: una serie de definiciones, conceptos y principios directores (art. 2), los instrumentos de gestión ambiental (evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica, educación, planes y normas), un sistema de responsabilidad ambiental y la garantía de acceso a la información ambiental, entre otros[12].

El año 2005, Chile se somete a una evaluación de desempeño ambiental efectuada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la cual recomienda fortalecer la institucionalidad ambiental y crear un organismo de control. A partir de ese momento comienza en el País un debate sobre la necesidad de introducir tales reformas. Producto de ello se dicta la Ley 20.173 que entregaba el rango de Ministro al presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el cual tenía como principal misión reformar la institucionalidad ambiental en el País.

La reforma se introduce a través de la Ley 20.417 que además de crear el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, realiza importantes reformas en

10. *Ibid*. 87.
11. *Ibid*. 88.
12. Bermúdez, Jorge. "Fundamentos de Derecho Ambiental". *Ediciones Universitarias de Valparaíso,* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2014, pp. 42 y 43.

otras materias. Cabe destacar en este sentido las modificaciones realizadas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), como por ejemplo, el artículo 11 bis que se refiere a la figura del fraccionamiento de proyectos presentados ante el Servicio de Evaluación Ambiental. Asimismo el nuevo texto legal se propone fortalecer el derecho a la información y participación ciudadana dentro del SEIA (por ejemplo, art. 27 y 29, 30, 30 bis y 31 bis).

Como fundamentos para la reforma a la institucionalidad ambiental, podemos encontrar lo sostenido por el Legislador en el Mensaje de la Ley 20.417: "la gestión ambiental debe entenderse como una actividad integral y no puede concebirse como referida a cada uno de los elementos del ambiente por separado, sino que, además, y preferentemente, referida a todos los elementos en su conjunto y sus procesos de interacción". También el Legislador cree que debe existir "un responsable de la política pública y la regulación ambiental, con organizaciones responsables en la gestión y con un sistema de fiscalización eficiente y sujeto a rendición de cuentas". Además, el Mensaje de la Ley sostiene que: "El rediseño busca racionalizar las competencias de manera que sea una autoridad la que entregue las directrices normativas y regulatorias con respecto a la protección de los recursos ambientales, con lo cual se ordenarán las competencias sectoriales y se facilitará la coordinación al interior del aparato público"[13].

Finalmente, la nueva institucionalidad, a la cual nos referiremos en el apartado siguiente, se complementa con la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, los cuales comienzan su funcionamiento el 28 de Diciembre del 2012.

5. MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL

Desde el año 1994 hasta comienzos del 2010, la institucionalidad ambiental estaba compuesta por los diversos órganos con competencia ambiental específica, también denominados organismos con competencia ambiental o competencia sectorial, y la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Esta última estaba compuesta por: Un Consejo Directivo o de Ministros, un Director Ejecutivo, un Consejo Consultivo Nacional y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente. Así, la CONAMA tenía un rol de organismo coordinador de carácter transversal[14].

13. Guzmán, Rodrigo. "Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones, Instrumentos de gestión". *Planeta Sostenible*, agosto 2012. pp. 100 y 101.
14. Guzmán, Rodrigo. "Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones, Instrumentos de gestión". *Planeta Sostenible*, agosto 2012. p. 99.

Luego de las reformas introducidas por la Ley 20417 y la Ley 20600, el marco institucional del medio ambiente, está compuesta por: 1) El Ministerio de Medio Ambiente; 2) El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad; 3) El Consejo Consultivo; 4) El Servicio de Evaluación Ambiental; 5) La Superintendencia de Medio Ambiente; 6) Los Tribunales Ambientales.

Un parte de la doctrina, considera a su vez, que los municipios también forman parte de tal institucionalidad, puesto que si bien la Ley 19300 no los contempla expresamente, éstos tienen un rol importante en materia ambiental[15].

En lo que se refiere al Ministerio de Medio Ambiente, el artículo 69 de la Ley 19300 lo define como una "Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa".

El Ministerio se estructura, según el artículo 74 y el Decreto Supremo nº 3 del Ministerio de Medio Ambiente de 2011, de la siguiente manera: El Ministro de Medio Ambiente, el Subsecretario, las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente y el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales[16].

Respecto de sus funciones, estas están contempladas en el artículo 70 de la Ley, las cuales han sido clasificadas por la doctrina de la manera siguiente: Aquellas que dicen relación con materias políticas y normativas (proponer las políticas ambientales e informar periódicamente sobre sus avances y cumplimientos, proponer planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado); de colaboración y coordinación (por ejemplo para la formulación de criterios ambientales con los ministerios sectoriales); de análisis, estudios e información (a través del sistema de información ambiental); de regulación (normas de calidad ambiental, de emisión y de planes de prevención o descontaminación); de tutela (en miras a la implementación de los compromisos adquiridos en convenciones internacionales), entre otras[17].

La creación del Ministerio del Medio Ambiente, va acompañada de la creación de la Superintendencia de Medio Ambiente, cuyas principales

15. *Ibid*. p. 117.
16. *Ibid*. p. 101.
17. Guzmán, Rodrigo. "Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones, Instrumentos de gestión". Planeta Sostenible, agosto 2012. pp. 102-110.

funciones dicen relación con la fiscalización, sanción y coordinación, respecto de los instrumentos de gestión ambiental. Cabe recordar que antes de la entrada en vigencia de las reformas introducidas por la Ley 20417, la fiscalización y facultades o deberes sancionatorios en materia ambiental, estaba dispersas en distintos organismos sectoriales. Así por ejemplo, materias ambientales de olores o ruidos era competencia de fiscalización y sanción de la SEREMI de Salud, mientras que temas vinculadas al elemento Riles, era materia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS). El problema, era que dichos organismos utilizaban distintos criterios para la ejecución de tareas similares y muchas veces el ejercicio de sus competencias se superponía a la de los demás, lo que provocaba de manera recurrente contiendas de competencia. En este contexto la Superintendencia de Medio Ambiente, centralizará la potestad sancionatoria en materia ambiental y tendrá como principales funciones la fiscalización, sanción y coordinación con otros organismos sectoriales con competencia ambiental, los cuales siguen formando parte de todo este sistema, pero desde ahora, bajo la coordinación y supremacía de la Superintendencia de Medio Ambiente, cuando así corresponda.

Según el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente, ésta es un "servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente".

En materia de fiscalización, ésta puede realizarse de manera programada, efectuada de manera directa por la Superintendencia o subprogramada, en cuyo caso será ejecutada por los organismos sectoriales. También pueden haber fiscalizaciones programadas o subprogramada ejecutadas por entidades privadas previamente acreditadas, lo cual tiene lugar en caso de insuficiencia operativa del sector público[18]. Hay que entender que los programas y subprogramas se crean por la ley como "instrumentos de planificación de la gestión ambiental[19]" y tienen carácter imperativo[20].

A diferencia de la potestad fiscalizadora, la sancionatoria es exclusiva de la Superintendencia del Medio Ambiente[21].

Además de las facultades antes mencionadas (sanción, fiscalización y coordinación), la Superintendencia tiene otras facultades (art. 3

18. *Ibid*. pp. 98-100.
19. *Ibid*. p. 99
20. *Ídem*.
21. *Ídem*.

LOSMA), en materia de administración del Sistema Nacional de Información sobre Fiscalización Ambiental (SNIFA) (artículo 31 y ss.) y también de tipo regulatorias como por ejemplo, la elaboración de normas técnicas (letra q, art. 3 LOSMA)[22].

Durante la tramitación de la Ley 20417 y específicamente a propósito de la creación de una Superintendencia del Medio Ambiente, surgen voces sobre la necesidad de contrabalancear las potestades otorgadas a esta última. En ese contexto se decide crear los Tribunales Ambientales con competencias para revisar las decisiones de la Superintendencia del Medio Ambiente. El primer Tribunal que entra en funcionamiento es el Segundo Tribunal de Santiago, el 28 de Diciembre del año 2012, seguido por el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia y encontrándose pendiente la constitución del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta.

La naturaleza de este Tribunal, es la de un tribunal contencioso administrativo. Lo anterior se explica por el hecho que la mayoría de sus competencias, las cuales están establecidas en el artículo 17 de la ley 20600, tienen que ver con impugnaciones de actos administrativos o de contiendas entre la Administración del Estado y los particulares, etc. Además, incluye competencia para conocer de la demanda por daño ambiental y para autorizar ciertas medidas provisionales solicitadas por la Superintendencia.

Este Tribunal es de carácter mixto, compuesto por dos abogados especializados en materia de derecho ambiental o administrativo y un ministro licenciado en ciencias con especialización en materias ambientales. Los ministros duran seis años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos por una vez y se renuevan parcialmente por dos años.

6. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. ESTADO DE CAUSAS DEL TRIBUNAL AMBIENTAL

Hasta el momento se han presentado ante el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago catorce demandas de reparación de daño ambiental (Art. 17 n° 2), tres consultas de sanciones impuestas por la Superintendencia del Medio Ambiente (Art. 17 n° 4), trece solicitudes de autorización de medidas provisionales (Art. 17 n° 4), cincuenta y ocho reclamaciones (Art. 17 n°s 1, 3, 5, 6 y 8), cinco reclamaciones en contra del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) (Art. 17 n° 1), veintidós reclamaciones en contra del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) (Art. 17 n° s 5, 6 y 8) y treinta

22. *Ibid*. p. 101.

reclamaciones en contra de la Superintendencia del Medio Ambiente (Art. 17 n° 3). A su vez este Tribunal ha pronunciado 17 sentencias.

Ante el Tercer Tribunal de Valdivia, se han realizado quince ingresos de los cuales: tres solicitudes de medida provisional (dos autorizadas y una denegada), cuatro demandas por daño ambiental (dos declaradas improcedentes, una declarada admisible, una en otra situación), nueve Reclamaciones (tres en contra de la SMA, una con sentencia (Bocamina), dos Reclamaciones en contra del CEA/SEA (Hidroaysén (Solicitada acumulación en Santiago), Comunidad Coyan Mapu, Municipalidad de San Fabián de Alico (C. A. Valdivia). Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia ha dictado una Sentencia: Boca negra (Recursos de casación forma y fondo interpuestos)[23].

Conforme a lo expuesto anteriormente es posible afirmar que la normativa nacional de la protección ambiental se ha ido fortaleciendo con el paso del tiempo en respuesta a los estándares impuestos por la normativa internacional, pero también por la ciudadanía que en un contexto de mayor información e involucramiento de las problemáticas ambientales, ha impulsado la inclusión de esta temática en la agenda política del País.

23. Algunos de estos datos han sido proporcionados por la profesora e investigadora del Centro de Derecho Ambiental Ximena Insunza.

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES

XI

Legislación básica de medio ambiente

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
RUBÉN SERRANO LOZANO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LEGISLACIÓN BÁSICA DE MEDIO AMBIENTE. *1.1. Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. 1.2. Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales.* 3. LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO: EJEMPLOS EN EL AÑO 2014.

1. INTRODUCCIÓN

En nuestra aportación del pasado año al Observatorio de Políticas Ambientales recordábamos la evolución experimentada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, y ella nos remitimos.

No obstante, durante el año 2014, nuestro Tribunal Constitucional si bien ha analizado la materia medioambiental en varias de sus sentencias[1],

1. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar la STC 96/2014 y STC 109/2014 (en relación con diversos preceptos 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, entre otras, las consistentes en la modificación del régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica); la STC 106/2014 y STC 134/2014 (relativas a la prohibición en los territorios de las CCAA de Cantabria y de La Rioja, respectivamente, de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. En ellas, el TC considera que

desde la perspectiva de la legislación básica del Estado sobre la protección del medio ambiente merece la pena destacar dos sentencias: la STC 161/2014 y la STC 162/2014.

En cuanto a la primera, la STC 161/2014, de 7 de octubre de 2014 (BOE nº 262, de 29 de Octubre de 2014), resuelve el Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, que impugna la disposición final primera de dicha Ley 37/2003, por cuanto declara aplicables al art. 4.2 y 3, y a las disposiciones adicionales segunda y tercera los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, y en la medida en que declara básicos los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), y 15.3, así como la disposición adicional séptima de dicha Ley. En este sentido, el Parlamento de Cataluña entiende que, respecto al primer aspecto, la materia en la que deben quedar encuadradas las actuaciones reguladas es la de medio ambiente, por lo que el título estatal que podría amparar la regulación sería el del art. 149.1.23 CE, de manera que la atribución al Estado de funciones ejecutivas en una materia en la que la competencia de ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, supone una extralimitación competencial. Y, en relación al otro aspecto, discute la remisión que los preceptos reseñados, declarados básicos, realizan a una posterior regulación reglamentaria en cuanto a extremos respecto de los que, a juicio del Parlamento de Cataluña, no se encontraba justificada tal remisión, pudiendo haberlos regulado la propia Ley.

Sobre este particular aspecto, sobre el que centramos nuestra atención, el Tribunal Constitucional acude a la doctrina sentada en torno a los requisitos formales de lo básico, de manera que en el F.J. 7 procede a recordarla del siguiente modo:

"Así, dijimos en la STC 131/1996, de 11 de junio, FJ 2, que «para garantizar la generalidad y estabilidad consustanciales a las reglas básicas (STC 147/1991),

---

los títulos competenciales prevalentes son los previstos en el el artículo 149.1.13ª y 25ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético, respectivamente, sobre el de medio ambiente, y declara la nulidad de las leyes autonómicas que prohíben, de manera absoluta e incondicionada, una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos); así como la STC 121/2014 (relativa a la competencia sobre autorización de instalaciones eléctricas y régimen energético y a la constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que regulan el procedimiento de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial). Para mayores detalles remitimos a la excelente crónica de Jaria I. y Manzano, J., "Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente", *Revista catalana de dret ambiental* vol. V, núm. 2 (2014).

éstas deben establecerse mediante ley formal votada en Cortes, aunque, como excepción, quepa admitir que en ciertas circunstancias el Gobierno pueda regular por Real Decreto aspectos básicos de una determinada materia. Estas circunstancias excepcionales se dan, según hemos reiterado, cuando el reglamento resulta 'complemento indispensable' para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas (por todas SSTC 25/1983, 32/1983, 48/1988): Es indispensable cuando la ley formal no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al 'carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante' de los mismos (SSTC 76/1983, 787/1985, 86/1989, 147/1991, 149/1992, entre otras), y es complemento de las normas legales básicas, cuando, además de ser materialmente básico, actúa como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico». Y, en este sentido «el Gobierno puede regular por vía reglamentaria materias básicas definidas como tales en normas de rango de ley, porque entonces su actuación es completiva y no delimitativa o definidora de competencias (SSTC 25/1983, 32/1983, 42/1983, entre otras)». En esta misma línea ha afirmado este Tribunal que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, cuenta con una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características (entre otras, SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 214/2013, de 14 de noviembre, FJ 3; 25/2013, de 31 de enero, FJ 4; y 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5). Todo ello sin perjuicio de que, como advertimos en la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, «si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal». Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede reputarse sin más inconstitucional.

Esta doctrina la hemos referido también de manera específica a la materia medio ambiental, señalando que la «legislación básica» a que se refiere el art. 149.1.23 CE habrá de estar constituida, en principio, por un conjunto de normas legales, aunque también resulten admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda

al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8; y STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6)".

En virtud de lo anterior, el TC rechaza las razones esgrimidas por el Parlamento Catalán, poniendo de relieve en su F.J. 9 lo siguiente:

"*En todo caso, podemos señalar que la cuestión remitida a la determinación del Gobierno presenta un evidente carácter técnico, que permite exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia. No es discutible que la concreción de todos y cada uno de los emisores acústicos que por sus índices de emisión deban ir acompañados de información, suficiente sobre dichos índices, bien sea en los procesos de comercialización bien en los de instalación, así como de los aspectos sobre los que en cada caso haya de extenderse esa información, hacen virtualmente imposible una determinación ex lege cumplida tanto de los emisores que deban sujetarse a esa necesidad de información al público como de los requisitos básicos que debe satisfacer tal información, previsión que, por lo demás, no es sino un trasunto de la necesidad de prestar información al público sobre la contaminación acústica, que se regula en el art. 5 de la Ley*".

Respecto a la segunda, la STC 162/2014, de 7 de octubre de 2014 (BOE, núm. 262, de 29 de octubre de 2014), por la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski", en la que el Tribunal Constitucional, después de constatar el carácter básico del artículo 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes[2], concluye:

2. Hemos de hacer notar, primero, que el artículo 50.1 de la Ley de Montes dispone lo siguiente:
"Artículo 50. Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados.
1. Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:
a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.
b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.
Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:
1º Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.
2º 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.

a) De un lado, que "(…) la finalidad disuasoria de la medida adoptada en el precepto referido, que tiene como objetivo la prevención de los incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal «hace que el precepto encaj[e] sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, resultando extensible la doctrina recogida en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c), a cuyo tenor el Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.23 CE, puede condicionar las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales, en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los recursos naturales» (STC 97/2013, de 23 de abril, FJ 4)[3]".

b) De otro lado, que "Es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional «Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski» *sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado*[4]".

c) En consecuencia, resuelve el recurso afirmando: «Atendiendo a lo expuesto debemos afirmar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski"[5]».

En definitiva, como vemos, con estas dos sentencias el Tribunal Constitucional, durante el año 2014 ha tenido oportunidad de reiterar su

---

3º *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".* Y, en segundo lugar, que el Tribunal Constitucional, en el FJ 4 de la Sentencia que anotamos, manifiesta que: "Este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de afirmar el carácter básico del artículo 50.1 de la Ley de montes en su STC 97/2013, de 23 de abril, (…)".

3. Véase en FJ 4 de la STC 162/2014.
4. *Vid*. FJ 5 de la STC 162/2014.
5. *Ibídem* nota anterior.

jurisprudencia en torno al concepto de legislación básica sobre protección de medio ambiente, y además, sustentar la inconstitucionalidad de una ley autonómica por vulneración de la legislación básica sobre protección del medio ambiente del Estado.

2. LEGISLACIÓN BÁSICA DE MEDIO AMBIENTE

Las principales manifestaciones de legislación básica de medio ambiente que han tenido lugar en el año 2014 han sido:

A) Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. (BOE, nº 162, viernes 4 de Julio de 2014).

B) Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. (BOE, nº 293, jueves 4 de Diciembre de 2014).

Nos detenemos en el análisis de los principales aspectos de cada una de ellas.

A) Respecto a la Ley 11/2014, cuya rúbrica es: "*por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*", debemos advertir que no sólo modifica la Ley de Responsabilidad Medioambiental, sino que, además, modifica la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera[6] y la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional[7]. Si bien, es cierto, que la principal modificación que

6. Así lo hace en su Disposición final primera, que incorpora un nuevo párrafo al apartado 1 de la disposición derogatoria de Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, cuya redacción queda del siguiente tenor: "Sin perjuicio de lo anterior, la regulación contenida en los artículos 4, 11, 15 y 20 sobre emplazamientos y distancias que en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se establece, no será de aplicación a las instalaciones de tratamiento de aguas, instalaciones de depuración de aguas residuales, instalaciones desalobradoras y desalinizadoras, siempre que tal cuestión hubiera sido objeto de análisis y corrección, en su caso, mediante las medidas procedentes con arreglo a las mejores técnicas disponibles o que se ajusten a lo que al respecto determine la evaluación ambiental o, en su caso, la autorización ambiental integrada correspondiente o título administrativo equivalente".

7. Modificación que contempla en su Disposición final segunda, ampliando el Anexo III del Plan Hidrológico Nacional, relativo a Nuevas actuaciones de interés general, incorporando las siguientes obras:
"• En la Demarcación Hidrográfica del Duero:
– Actuaciones del Plan Nacional de Calidad de las Aguas en la provincia de Segovia (Aguilafuente, Zarzuela del Monte, Prádena, Villaverde de Íscar, Ortigosa del Monte, Cabezuela, Nieva y Santa María la Real de Nieva).
– Actuaciones del Plan Nacional de Calidad de las Aguas en la provincia de

lleva a cabo recae sobre la Ley de Responsabilidad Medioambiental.

En este sentido, y por lo que a nosotros importa, las modificaciones que introduce en la Ley de Responsabilidad Ambiental no todas se realizan desde el título competencial relativo a la legislación básica de medio ambiente. Hemos de avanzar que los diferentes títulos competenciales sobre los que se sustenta la Ley 11/2014 de modificación están en absoluta sintonía con los títulos competenciales esgrimidos en la Disposición final primera de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental.

Así pues, tanto la Ley 11/2014 como la Ley 26/2007 tienen el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, salvo aquellos artículos incluidos en las secciones 1 y 2 del Capítulo IV de la Ley 26/2007, *id est*, los artículos 24 a 33 (que es la sección primera, relativa a la "Garantía financiera obligatoria") que es legislación básica de seguros al amparo del artículo 149.1.11ª CE, y, asimismo, salvo el artículo 34 (que integra la sección segunda, relativo al Fondo estatal de reparación de daños medioambientales) que se dicta al amparo del artículo 149.1.14ª de la Constitución en materia de Hacienda general y Deuda del Estado. En esta lid, tampoco tiene carácter de legislación básica

---

Valladolid (colectores y estación depuradora de aguas residuales de Castronuño, Nava del Rey, Fresno el Viejo).
- Actuaciones del Plan Nacional de Calidad de las Aguas en los Arribes del Duero.
- Emisarios de conexión con la estación depuradora de aguas residuales de Burgos (colector del arroyo de las Fuentes, colector del río Ubierna, colector del río Vena, colector del río Arlazón).
- Saneamiento de Segovia (colectores del Alfoz y conexión con San Cristóbal de Segovia).
- Ampliación de la estación depuradora de aguas residuales Burgos.
- Ampliación de la estación depuradora de aguas residuales Segovia.
- Anillo de abastecimiento y depósito de agua potable de Cortes (Burgos).

• En la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir:
- Mejora del sistema de abastecimiento en alta a los municipios del Consorcio "Plan de Écija".

• En la Demarcación Hidrográfica del Ebro:
- Abastecimiento de la zona central de las cuencas mineras desde el embalse de las Parras".

de protección de medio ambiente el plazo fijado en el artículo 45 (cuya redacción se modifica), pero, sí lo es en todo lo demás[8].

Por consiguiente, las modificaciones que realiza la Ley 11/2014 sobre la Ley 26/2007 que tienen el carácter de legislación básica de medio ambiente[9] son[10]:

1.- Se modifica el artículo 2.1.b) de la Ley 26/2007, mediante la cual se define los daños a las aguas como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de aguas superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas. A tales efectos, se estará a las definiciones que establece la legislación de aguas.

Sin embargo, aclara que "No tendrán la consideración de daños a las aguas, los efectos adversos a los que les sea de aplicación el

8. Léase el tenor literal de la Disposición final Primera de la Ley 26/2007 que dispone:
"Disposición final primera. Títulos competenciales.
1. Esta ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, salvo las siguientes disposiciones:
La disposición adicional octava, que constituye legislación procesal dictada al amparo del artículo 149.1.6ª de la Constitución.
La sección 1ª del capítulo IV, que constituye legislación básica de seguros dictada al amparo del artículo 149.1.11ª.
La sección 2ª del capítulo IV, dictada al amparo del artículo 149.1.14ª de la Constitución en materia de Hacienda general y Deuda del Estado.
2. No son básicos: El plazo fijado en el artículo 45.3; los plazos fijados en el artículo 46.3 y 4; y lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional séptima, que serán sólo de aplicación a la Administración General del Estado, a sus organismos públicos y a las agencias estatales".

9. Véase la Disposición final tercera de la Ley 11/2014, donde además puede apreciarse la absoluta sintonía con los títulos competenciales esgrimidos en la Disposición final primera de la Ley 26/2007, que reproducimos:
"Disposición final tercera. Títulos competenciales.
Esta ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, salvo los apartados cinco al diez que constituyen legislación básica de seguros dictada al amparo del artículo 149.1.11ª de la Constitución Española, y el apartado 3 que tiene carácter de legislación dictada al amparo de las reglas 18ª, 23ª y 24ª del artículo 149.1 de la Constitución Española.
El plazo establecido en el artículo 45.3 no tendrá carácter básico".

10. Dejamos, pues, al margen de nuestro tratamiento, las modificaciones que introduce en algunas disposiciones del capítulo IV de la Ley 26/2007, señaladamente a los artículos: 24.1, 24.3, 27, 30, 31.1 y 33.

artículo 39 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica[11]".

2.- Se incluye un nuevo apartado 6 en el artículo 3, relativo al ámbito de aplicación de la ley, con el fin de precisar su ámbito de aplicación en el caso de obras públicas de interés general, que sean competencia de la Administración General del Estado[12].

---

11. Véase el apartado 1 del artículo único de la Ley 11/2014. Y respecto al artículo 39 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, éste dispone:
"Artículo 39. Condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones.
1. Bajo las condiciones establecidas en el apartado 2 se podrán admitir nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea aunque impidan lograr un buen estado ecológico, un buen estado de las aguas subterráneas o un buen potencial ecológico, en su caso, o supongan el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea. Asimismo, y bajo idénticas condiciones, se podrán realizar nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible aunque supongan el deterioro desde el muy buen estado al buen estado de una masa de agua superficial.
2. Para admitir dichas modificaciones o alteraciones deberán cumplirse las condiciones siguientes:
a) Que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua.
b) Que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico.
c) Que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos medioambientales se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud pública, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible.
d) Que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor".
12. Se establece lo siguiente:
"6. En el caso de obras públicas de interés general, competencia de la Administración General del Estado, esta ley se aplicará:
a) A los daños causados a las especies y a los hábitats protegidos, a las aguas, al suelo y a la ribera del mar y de las rías, y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.
b) A los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador.
La normativa autonómica en la materia podrá determinar la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior a las obras públicas de especial relevancia e interés

3.- Se añade un nuevo apartado en el artículo 7, que establece la competencia de la Administración General del Estado para exigir la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación que procedan, cuando se trate de obras públicas de interés general de su competencia[13].

4.- Se introduce un nuevo artículo 17 bis, mediante el que se señala que las autoridades competentes adoptarán medidas para impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales, entre los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños medioambientales, como medida de minimización y gestión del riesgo medioambiental. Esta modificación responde a la necesidad de reforzar sus aspectos preventivos[14].

5.- Se modifica el artículo 41 para precisar los trámites de iniciación en el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, contemplándose que los procedimientos de exigencia de la responsabilidad medioambiental se iniciarán:

a) De oficio, por acuerdo motivado del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, bien a petición razonada de otros órganos o bien por

---

equivalentes a las de interés general del Estado, cuya titularidad y competencia corresponda a las comunidades autónomas".

13. La redacción final queda del siguiente modo:
"7. Corresponde a la Administración General del Estado, a través de la previa instrucción del correspondiente procedimiento de responsabilidad por daños al medio ambiente de los previstos en esta ley, exigir la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación que procedan, en aplicación de esta ley cuando se trate de obras públicas de interés general de su competencia. Si el daño o la amenaza de que el daño se produzca afectan a recursos naturales, cuya tutela recaiga en las comunidades autónomas, será preceptivo recabar el informe del órgano autonómico competente.
En los casos de obras públicas de especial relevancia e interés equivalente a las de interés general del Estado, pero cuya titularidad y competencia corresponda a las comunidades autónomas, la competencia para la tramitación y adopción de las medidas previstas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos que, en su caso, determine la legislación autonómica".

14. Así lo manifiesta en la Exposición de Motivos de dicha Ley. El tenor literal del artículo 17 bis es:
"Artículo 17 bis. Fomento de las medidas de prevención y evitación de daños medioambientales.
Las autoridades competentes adoptarán medidas para impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales entre los operadores de cualquier actividad susceptible de ocasionar daños medioambientales, con la finalidad de lograr una adecuada gestión del riesgo medioambiental de la actividad".

medio de denuncia que dé traslado de unos hechos que, a juicio del órgano competente, sean suficientes para acordar el inicio.

b) A solicitud del operador o de cualquier otra persona interesada.

Se prevé que cuando se inicie el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental a solicitud de un interesado distinto del operador, la solicitud se debe formalizar por escrito y especificará, en todo caso, los daños o las amenazas de daños medioambientales. Asimismo, la solicitud especificará, "cuando ello fuera posible", los siguientes aspectos:

- La acción u omisión del presunto responsable.
- La identificación del presunto responsable.
- La fecha en la que se produjo la acción u omisión.
- El lugar donde se ha producido el daño o la amenaza de daño.
- La relación de causalidad entre la acción o la omisión del presunto responsable y el daño o la amenaza de daño.

En los procedimientos que se inicien a solicitud de interesado distinto del operador, si el órgano competente comprobara que la solicitud de inicio no incluye los elementos señalados anteriormente, entonces requerirá al solicitante para que, en un plazo de diez días hábiles, acompañe los documentos preceptivos. En los casos en que no se produzca dicha subsanación, se le tendrá por desistido de su solicitud, en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin perjuicio de lo anterior, el órgano competente podrá inadmitir la solicitud, mediante resolución motivada, en los casos de aquellas solicitudes que carezcan manifiestamente de fundamento o se hubieran desestimado en cuanto al fondo por resolución firme anterior otras solicitudes sustancialmente idénticas. Frente a dicha resolución de inadmisión podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso.

Asimismo, se establece que el órgano competente debe pronunciarse sobre la admisión de la solicitud de inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental y lo comunicará al solicitante en el plazo de 10 días hábiles a contar desde la recepción de la solicitud[15].

15. Cfr. Dicho artículo.

6.- Se modifica el plazo establecido en el artículo 45.3 para resolver los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental. Debe recordarse que el artículo 45 contempla que la autoridad competente resolverá motivadamente y de forma expresa los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, bien exigiendo al operador la responsabilidad medioambiental en la que hubiera incurrido, bien declarando que no existe dicha responsabilidad. Y, en todo caso podrán ser denegadas, de forma motivada, aquellas solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas. Pues bien, tras la nueva redacción del apartado 3, modifica el plazo para resolver, disponiendo, de un lado, que "la autoridad competente deberá resolver y notificar en el plazo máximo de 6 meses". Y, de otro lado, permite su ampliación, en aquellos casos científica y técnicamente complejos, en los cuales la autoridad podrá ampliar este plazo hasta 3 meses adicionales, notificando a los interesados dicha ampliación.

En todo caso, transcurrido el plazo mencionado, se entenderá caducado el procedimiento iniciado de oficio, sin perjuicio de la obligación inexcusable de la autoridad competente de resolver.

Como hemos advertido más atrás, esta referencia al plazo no tiene carácter básico.

7.- Finalmente, la presente ley suprime la disposición adicional décima de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que regulaba la responsabilidad medioambiental de las obras públicas[16].

B) En lo que concierne a la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, esta ley tiene carácter de legislación básica de protección del medio ambiente en su integridad, salvo sus

16. Dicha Disposición adicional décima, disponía:
"De conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 de esta ley y en la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en las obras públicas de interés general la autoridad competente no podrá exigir la adopción de las medidas previstas en esta ley, ni ejecutarlas subsidiariamente, cuando se haya seguido el procedimiento establecido para la evaluación de su impacto de acuerdo con la información existente, y se haya cumplido con las prescripciones establecidas en la declaración de impacto ambiental.
La normativa autonómica aplicable en la materia determinará la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior a la declaración de impacto ambiental o figura equivalente de las obras públicas cuya titularidad corresponda a las comunidades autónomas".

artículos 13 y 32[17]. Como es sabido, el artículo 13, regula la declaración del estado de emergencia en caso de catástrofe ambiental con el fin de impedir que se produzcan daños irreparables, siempre que estos no puedan evitarse mediante los mecanismos de coordinación ordinarios. Esta posibilidad no es novedosa (ya se contemplaba en el artículo 7 bis de la Ley 5/2007), pero, se producen algunos cambios, como por ejemplo que la autoridad que declarará el estado de emergencia lo será el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, mientras que la derogada Ley 5/2007 establecía que lo haría el Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales. En cuanto, al artículo 32, que tampoco tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, se refiere a las posibles acciones para el desarrollo territorial sostenible en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales.

En líneas generales, esta Ley 30/2014 es, en gran medida, un desarrollo y actualización del modelo existente[18], esto es, basado en la configuración de la Red de Parques Nacionales, establecido por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de idéntica rúbrica (*de la Red de Parques Nacionales*), a la que deroga expresamente[19], pero, no obstante, introduce algunas novedades respecto a su antecesora[20], como hemos visto y veremos.

17. Así lo recoge en su Disposición final tercera, que literalmente establece:
"Esta Ley que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación básica de protección del medio ambiente, tiene carácter básico, sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente apartado.
Tienen asimismo carácter básico, al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación económica el artículo 32.
La declaración de estado de emergencia recogida en el artículo 13, se ampara en la competencia en materia de seguridad pública atribuida al Estado con carácter exclusivo por el artículo 149.1.29ª de la Constitución".
18. Tal y como reconoce en su Exposición de motivos, "(…) es obligado que la Administración General del Estado consolide la función de coordinación de la Red de Parques Nacionales, con la finalidad de asegurar un marco adecuado para la conservación de los sistemas naturales más representativos".
19. *Vid*. Disposición derogatoria única de la Ley 30/2014.
20. Respecto a las novedades introducidas por la Ley 30/2014, véase el excelente trabajo de Lozano Cutanda, B. (con la colaboración de Roldán Buñuel, A.) "LEY 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: Cinco reformas clave", en *Actualidad Jurídica Ambiental,* 22 de diciembre de 2014.

La Ley 30/2014 se estructura en 11 Títulos, 40 artículos, 12 Disposiciones adicionales, 2 Disposiciones transitorias, Una Disposición derogatoria, 5 Disposiciones finales y 1 Anexo.

A nuestro juicio, de la nueva regulación de Parques Nacionales merece destacarse los siguientes aspectos (que no siempre son novedades):

1. Dentro del Título I, relativo a "Disposiciones Generales", entre las definiciones que contempla su artículo 3, debe subrayarse que la nueva definición de "Área de influencia socioeconómica" es más restrictiva que la ofrecida por la Ley 5/2007 por cuanto ésta estará constituida por los términos municipales que aportan territorio al parque nacional (excluyendo a los que aporten terreno en la Zona periférica de protección[21]), y, excepcionalmente por otros directamente relacionados, siempre que hayan causas objetivas que lo justifiquen[22]. No obstante, dicha definición se completa en el artículo 31.2 para los parques nacionales marinos o marítimo terrestres en los que dicha área de influencia socioeconómica podrá incluir aquellos municipios que sin aportar territorio sean adyacentes al mismo en función de su situación geográfica, o que mantengan una clara vinculación económica y social con las actividades que en el mismo se desarrollen o soporten instalaciones o infraestructuras asociadas al mismo.
2. En el Título II, relativo a los "Parques Nacionales", en cuanto a los requerimientos territoriales[23] respecto a la declaración

21. Anteriormente, el artículo 3 de la Ley 5/2007, consideraba "Área de influencia socioeconómica de un Parque Nacional" el "territorio constituido por los términos municipales que aportan terreno al mismo o a su Zona periférica de protección, así como, excepcionalmente, siempre que haya causas objetivas que los definan, por otros directamente relacionados, cuando así se considere en las leyes declarativas, en los que las Administraciones Públicas llevarán a cabo políticas activas para su desarrollo". Esto es, se incluía en el área de influencia socioeconómica los términos municipales que aportaban terreno en la Zona periférica de protección.
22. Cfr. Artículo 3, letra b) que dispone:
"Área de influencia socioeconómica de un parque nacional: territorio constituido por los términos municipales que aportan terreno al mismo, así como, excepcionalmente, siempre que haya causas objetivas que lo definan, por otros directamente relacionados, cuando así se considere en las leyes declarativas, en los que las administraciones públicas llevarán a cabo políticas activas para su desarrollo".
23. Exigidos por el artículo 6 de la nueva ley.

de un parque nacional **peninsular,** sea terrestre o marítimo-terrestre (y sólo en estos casos), aumenta (con carácter general, pues, admite excepciones en "casos debidamente justificados") la exigencia de mayor superficie que ahora se establece en 20.000 hectáreas[24], cuando la Ley 5/2007 exigía como mínimo 15.000 hectáreas[25].

3. Dentro de este mismo Título II, debe destacarse, igualmente, la regulación que realiza el artículo 7.5 respecto a las limitaciones en los bienes y derechos de los particulares afectados por la declaración de Parque Nacional, que, como atinadamente observara Lozano Cutanda, conlleva un "refuerzo de la garantía patrimonial de los titulares de terrenos incluidos en un parque nacional[26]", por cuanto reconoce que "*Cualquier privación en los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración, así como cualquier limitación en el ejercicio de los mencionados*

24. Véase la redacción del artículo 6.1 letra c) de la Ley 30/2014:
"1. Los requisitos que debe reunir un espacio para que pueda ser declarado parque nacional, son:
(…)
c) Tendrá una superficie continua, no fragmentada y sin estrangulamientos, suficiente como para permitir que se mantengan sus características físicas y biológicas y se asegure el funcionamiento de los procesos naturales presentes. A estos efectos, la superficie del parque nacional, salvo en casos debidamente justificados, tendrá:
– Al menos, 5.000 hectáreas en parques nacionales terrestres o marítimo-terrestres insulares.
– Al menos, 20.000 hectáreas en parques nacionales terrestres o marítimo-terrestres peninsulares y en parques nacionales en aguas marinas".

25. El artículo 9.1 letra c) de la anterior Ley 5/2007 establecía:
"1. Los requisitos que debe reunir un espacio para que pueda ser declarado como Parque Nacional, son:
(…)
c) Tendrá una superficie continua y no fragmentada suficiente como para permitir la evolución natural sin o con escasa intervención humana, de forma que se mantengan sus características físicas y biológicas, y se asegure el funcionamiento de los procesos naturales presentes. A estos efectos, la superficie del Parque Nacional, salvo casos debidamente justificados, tendrá:
Al menos, 15.000 hectáreas en Parques Nacionales terrestres o marítimo-terrestres peninsulares.
Al menos, 5.000 hectáreas en Parques Nacionales terrestres o marítimo-terrestres insulares.
Al menos, 20.000 hectáreas en Parques Nacionales en aguas marinas".

26. Cfr. Lozano Cutanda, B., (con la colaboración de Roldán Buñuel, A.), *op. cit*., p. 4.

derechos que el titular no tenga el deber jurídico de soportar, será objeto de indemnización a sus titulares, conforme a lo establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las administraciones públicas, a la vista de la situación anterior, actuarán con la máxima diligencia para indemnizar en su caso, de acuerdo con la ley declarativa". Esta regulación es más contundente que la contemplada por la Disposición adicional quinta de la derogada Ley 5/2007 que disponía: *"Las Administraciones Públicas asumirán el pago de las indemnizaciones por las limitaciones en los bienes y derechos patrimoniales legítimos, establecidas en los Parques Nacionales. Corresponderá a la Administración General del Estado el pago de aquéllas que deriven de la legislación básica en la materia y del Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Corresponderá a las Comunidades Autónomas el pago de las indemnizaciones por las limitaciones restantes".*

4. Asimismo, otra de las novedades introducidas por este Título II tiene lugar respecto a la regulación del procedimiento de declaración de un parque nacional, concretamente, en cuanto a la formalización de la iniciativa para la declaración, que se realizará mediante la aprobación inicial de una "propuesta conjunta[27]" por el Consejo de Ministros y por el órgano correspondiente de las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentre situado el futuro parque nacional. Esta exigencia de "una propuesta conjunta" no se contemplaba en la anterior Ley 5/2007[28].

27. Tal y como establece el artículo 8.2 de la Ley 30/2014:
"La iniciativa para la declaración de un parque nacional corresponde a la comunidad o comunidades autónomas en las que se encuentre comprendido dicho espacio o al Gobierno de la Nación.
Sin perjuicio de la aprobación, en su caso, del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por la comunidad o comunidades autónomas respectivas, la iniciativa se formalizará mediante la aprobación inicial de una propuesta conjunta por el Consejo de Ministros y por el órgano correspondiente de las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentre situado el futuro parque nacional".

28. Véase, lo que establecía, sobre ello el artículo 10.3 de la Ley 5/2007:
"3. La iniciativa para la declaración como Parque Nacional de un espacio natural corresponde al órgano que determine la Comunidad Autónoma o al Gobierno del Estado. En todo caso, la iniciativa se formalizará mediante la aprobación

La propuesta de declaración, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Ley 30/2014 debe incluir los siguientes aspectos (que no todos son novedosos e indicaremos los que sí lo son):

a) Los objetivos que se pretenden alcanzar con la declaración del parque nacional.

b) Los límites geográficos.

c) El análisis científico y técnico del cumplimiento de los requisitos establecidos para los parques nacionales.

d) El diagnóstico ecológico del estado de conservación de los sistemas naturales incluidos en la propuesta.

e) El diagnóstico del patrimonio cultural –material e inmaterial– vinculado con los valores naturales del espacio. Este aspecto sí resulta novedoso.

f) El análisis socioeconómico de los municipios afectados y de su contexto comarcal o regional.

g) La evaluación de los efectos de la declaración sobre los usos existentes y su compatibilidad con la figura de parque nacional.

h) Los estudios ambientales y socioeconómicos que permitan estimar las consecuencias de la declaración incluyendo un análisis sobre el grado de aceptación de la propuesta por la población implicada, así como una memoria económica que incluya las estimaciones sobre su repercusión en el presupuesto de las administraciones públicas afectadas.

i) La delimitación de la zona periférica de protección y su régimen jurídico.

j) La delimitación del área de influencia socioeconómica.

k) La identificación de las medidas de protección preventiva.

l) El análisis del solapamiento con otras figuras de protección existentes en el territorio que se pretende declarar parque nacional. Este aspecto sí resulta novedoso.

m) El diagnóstico de la accesibilidad de los espacios de uso público y propuesta de las actuaciones que garanticen su

inicial de la propuesta por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados".

utilización y disfrute a todas las personas. También este aspecto es novedoso.

5. También, dentro del mismo Título II, hemos de hacer notar que en el procedimiento de declaración de parques nacionales sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional contemplado en el artículo 8.8 de la Ley 30/2014 presenta algunas novedades respecto al establecido en la Disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007[29], ya que es más detallado y participativo, pues, tras establecer que la iniciativa para la declaración corresponde al Gobierno de la Nación, que la formalizará mediante la aprobación inicial de la correspondiente propuesta, exige que la propuesta sea sometida a información pública en el Boletín Oficial del Estado por un plazo mínimo de tres meses, incorporándose al expediente las alegaciones presentadas y las respuestas a las mismas. Además, exige que se someta a informe no sólo de las Comunidades Autónomas afectadas, sino también de los departamentos ministeriales, a los entes locales afectados, así como a informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales, e incluso, por mor de la Disposición adicional duodécima, "se solicitará informe al Ministerio de Fomento en todos los aspectos referentes a seguridad marítima, navegación, vida humana en la mar, contaminación del medio marino y señalización marítima, y al Ministerio de Industria, Energía y Turismo en lo que se refiere a seguridad y abastecimiento energético y al Ministerio de Defensa en lo que se refiere a defensa y seguridad nacional".

   Completados los trámites anteriores, el Gobierno elaborará, aprobará y remitirá a las Cortes Generales el proyecto de ley para su declaración.

6. En el Título III, bajo la rúbrica "La Red de Parques Nacionales", importa destacar la preocupación de la ley por la

29. En dicha Disposición adicional cuarta, bajo la rúbrica "Procedimientos de declaración y pérdida de la condición de los Parques Nacionales sobre aguas marinas de competencia estatal", se establecía:
"En la declaración y pérdida de la condición de los Parques Nacionales sobre aguas marinas de competencia de la Administración General del Estado, el acuerdo de aprobación inicial de la propuesta corresponderá al Gobierno de la Nación, y el requisito de acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa se sustituirá por un informe preceptivo de las Comunidades Autónomas cuya actividad pueda afectar a la protección del espacio natural".

imagen corporativa e identidad gráfica de la Red de Parques Nacionales. De modo que, en su artículo 17, encarga al Gobierno que, por real decreto (previo informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales), establezca la imagen corporativa e identidad gráfica de la Red, así como los medios materiales y vestuario de personal. Además, establece que su uso será obligatorio para, al menos, aquellos profesionales de la Red que desarrollen labores en contacto con el público. Incluso, dispone que la señalética informativa de los parques nacionales tendrá carácter único, obligatorio, exclusivo y será accesible.

7. En el Título V, dedicado a la "Gestión", en su artículo 22, se contempla una de las novedades más llamativas de la Ley 30/2014, que es la previsión de la intervención de la Administración General del Estado en caso de que un Parque Nacional se encuentre en un "estado de conservación desfavorable". Para determinar un estado de conservación desfavorable habrá de atenderse a lo dispuesto en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales[30] que establecerá los requisitos necesarios que han de concurrir, con carácter de mínimos[31].

   Dicha intervención está prevista con carácter excepcional y con el fin de evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del parque nacional.

   Además, se articula a través de un procedimiento que exige que la Administración General del Estado haya realizado, previamente, requerimiento formal a la comunidad autónoma o a las comunidades autónomas correspondientes, para que, en el plazo de 6 meses, adopten las medidas y acciones indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley y la adecuada conservación del parque nacional[32]. En

30. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales, tal y como recoge el artículo 19.1 de la Ley 30/2014, es el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios.
    Será elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y aprobado por real decreto, previo informe del Consejo de la Red. Para su elaboración y para su revisión se seguirá un procedimiento de participación pública, con la intervención, al menos, de las comunidades autónomas y de los patronatos de los parques nacionales (art. 19.3).
31. Cfr. Art. 22.3 de la Ley 30/2014.
32. En este sentido, con toda razón, Lozano Cutanda, B (con la colaboración de Roldán Buñuel, A.), *op. cit*., p. 3, señalan que "Este precepto, que podría calificarse

este sentido, con toda razón LOZANO CUTANDA, sólo tras ello, la Administración General del Estado podrá adoptar de modo concreto, singular y puntual, previa audiencia de la comunidad autónoma o de las comunidades autónomas afectadas, aquellas medidas y acciones indispensables para asegurar la adecuada conservación del parque nacional.

8. En el Título VI, relativo a "Órganos consultivos, de colaboración y de coordinación", hemos de resaltar la creación de tres nuevos órganos: a) el denominado "Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales"; b) "Las Comisiones de Coordinación"; y, c) "El Comité Científico de parques nacionales".

   Respecto al primero, el Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, regulado en el artículo 25, éste se constituirá en el ámbito de la Administración General del Estado, al objeto de profundizar en los mecanismos de colaboración y coordinación, estudiar posibles efectos comunes, conciliar la puesta en marcha de programas y actuaciones en los parques nacionales, intercambiar información y experiencias, y facilitar la difusión del conocimiento de los parques nacionales.

   Su composición, funciones y régimen de funcionamiento serán objeto de desarrollo reglamentario. Ahora bien, estará presidido por el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales, y formarán parte del mismo los responsables de cada parque nacional designados por cada comunidad autónoma. Será Secretario del mismo un funcionario del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

   En cuanto a las segundas, las Comisiones de Coordinación, su regulación se efectúa en el artículo 26, están concebidas para la gestión de los parques nacionales supraautonómicos. En cada uno de ellos se constituirá una Comisión de Coordinación al objeto de integrar la actividad de gestión de cada una de las comunidades autónomas del modo que resulte más adecuado. La Administración General del Estado, en el marco de esta Comisión, coordinará las actuaciones y decisiones al objeto de asegurar la responsabilidad com-

---

como un remedo legislativo del artículo 155 de la Constitución en este ámbito, parece necesario y proporcionado al interés general del Estado (…).

partida de las administraciones implicadas y la coherencia del conjunto, actuaciones y decisiones que serán adoptadas por la administración competente, sin que pueda ser asumida la gestión del parque ni para supuestos concretos ni con carácter general por la Comisión de Coordinación[33].

Respecto a su composición, funcionamiento y funciones nos remitimos a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 26[34].

En lo que concierne al tercero, al "El Comité Científico de parques nacionales", éste se encuentra regulado en el artículo 28 y se crea como órgano científico de carácter asesor, adscrito al Organismo autónomo Parques Nacionales. Su función genérica es asesorar científicamente sobre cualquier cuestión que

33. *Sic*. Art. 26.1 de la Ley 30/2014.

34. Que disponen:
"2. La composición de las Comisiones de Coordinación será paritaria existiendo tantos representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como de las administraciones públicas con competencia en la gestión de los parques nacionales. A estos efectos, cada comunidad autónoma nombrará un máximo de dos representantes por cada Comisión de Coordinación.
3. El Presidente de la Comisión de Coordinación será designado por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de entre los representantes de la Administración General del Estado, actuando como Secretario uno de los representantes de las administraciones autonómicas.
4. La Comisión de Coordinación, que se reunirá al menos dos veces al año de forma ordinaria o siempre que lo solicite alguna de las partes, quedará válidamente constituida en el momento en que las administraciones implicadas designen a sus representantes y se haya producido la primera reunión a iniciativa de la Administración General del Estado.
5. Corresponden a la Comisión de Coordinación las siguientes funciones:
a) Velar por el logro de los objetivos básicos de los parques nacionales, en particular la conservación de sus valores naturales, intercambiando información y asegurando la armonía en la ejecución de las respectivas competencias.
b) Analizar los documentos de alcance general de cada una de las administraciones concernidas al objeto de asegurar su armónica integración en la actividad de cada una de ellas.
c) Proponer a las administraciones públicas competentes los convenios de colaboración que se estimen necesarios para ejecutar las respectivas actuaciones necesarias para la conservación del parque nacional.
d) Actuar como comisión de seguimiento en caso de convenios de colaboración suscritos entre las administraciones concernidas.
e) Coordinar el correcto uso de sus signos externos identificativos.
f) Conocer, informar y analizar los programas de desarrollo sostenible, las actuaciones de cohesión territorial, así como las propuestas de distribución de ayudas y subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del parque nacional.
g) Conocer e informar el contenido de la memoria anual de actividades que ha de elevarse al Patronato, así como el informe anual de cumplimiento de los

le sea planteada desde la Dirección del Organismo Autónomo Parques Nacionales, a iniciativa de esta o a petición de las administraciones gestoras de los parques nacionales.

Respecto a sus funciones específicas, su composición y funcionamiento nos remitimos al contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 28[35].

9. La Disposición adicional séptima, relativa a la "Adaptación de los parques nacionales existentes a la presente ley", establece un plazo máximo de 6 años a partir de la entrada en vigor de la misma, esto es, a partir del 5 de diciembre de 2014. Esta previsión ha sido interpretada, con pleno acierto, por Lozano Cutanda, como "la ampliación de la

objetivos generales a elevar al Consejo de la Red coordinándolas con el resto de parques de la Red de Parques Nacionales.
h) Conocer y coordinar el régimen de colaboración y apoyo con titulares y propietarios.
i) Informar las propuestas de modificación de los límites del parque nacional.
j) La coordinación de todas aquellas actuaciones acordadas entre las administraciones públicas que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del parque nacional.

35. Que establecen lo siguiente:
"(…) y específicamente le corresponden:
a) Asesorar en la elaboración del Programa de Investigación de la Red de Parques Nacionales y sus revisiones.
b) Participar en los procesos de evaluación, selección y seguimiento de los proyectos subvencionados al amparo de cuantas convocatorias públicas de ayudas a la investigación promueva el Organismo Autónomo Parques Nacionales en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y sus revisiones.
c) Elaborar informe previo a la determinación del estado de conservación desfavorable de cualquiera de los parques nacionales, valorando la evolución de los sistemas naturales, formaciones geológicas y vegetales o las especies singulares y evaluando la significación de los valores resultantes de la aplicación de los correspondientes parámetros, a petición del Organismo Autónomo Parques Nacionales o a instancia de las administraciones gestoras.
d) Informar sobre los sistemas de indicadores aplicables a la Red de Parques Nacionales para determinar su estado de conservación, que deberán ser acordados en el seno del Comité de Colaboración y Coordinación y estar basados en los aplicados en el ámbito nacional e internacional.
3. La composición y funcionamiento del Comité Científico se establecerá mediante orden ministerial. En cualquier caso formará parte del mismo el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales, que actuará como Presidente, y un conjunto de vocales de entre la comunidad científica con una reconocida trayectoria profesional en el campo de la investigación de espacios naturales protegidos. Por cada una de las comunidades autónomas en cuyo territorio exista un parque nacional se nombrará un vocal, en la forma que establezca la orden ministerial, y a propuesta de la correspondiente comunidad autónoma".

moratoria para la supresión de la caza y otras actividades incompatibles en los parques nacionales". Efectivamente, así es, por cuanto, la Disposición final segunda de la derogada Ley 5/2007 contemplaba un plazo máximo de 10 años para adecuar la situación de los Parques Nacionales ya declarados a la entrada en vigor de dicha ley (que lo hizo el 5 de abril de 2007). Por consiguiente, el plazo de adaptación que finalizaba en abril de 2017 ha sido ampliado hasta diciembre de 2020.

Téngase en cuenta que tanto la Ley 5/2007 como la Ley 30/2014 coinciden en la consideración de las actividades incompatibles en el territorio de los parques nacionales. La previsión actual se establece en el artículo 7.3 de la Ley 30/2014 (que era el contenido del artículo 13.3 de la Ley 5/2007), que contempla:

"(…) En todo caso, se consideran actividades incompatibles las siguientes:

a) La pesca deportiva y recreativa y la caza deportiva y comercial, así como la tala con fines comerciales. En el caso de existir estas actividades en el momento de la declaración, las administraciones competentes adoptarán las medidas precisas para su eliminación, dentro del plazo que a tal efecto establecerá la ley declarativa.

La administración gestora del parque nacional podrá programar y organizar actividades de control de poblaciones y de restauración de hábitats de acuerdo con los objetivos y determinaciones del Plan Director y del Plan Rector de Uso y Gestión.

b) Los aprovechamientos hidroeléctricos, vías de comunicación, redes energéticas y otras infraestructuras, salvo en circunstancias excepcionales debidamente justificadas por razones de protección ambiental o interés social, y siempre que no exista otra solución satisfactoria. En el caso de que dichas actividades o instalaciones, estén presentes en el momento de la declaración y no sea posible su supresión, las administraciones competentes adoptarán las medidas precisas para la corrección de sus efectos, dentro del plazo que a tal efecto establecerá la ley declarativa.

c) Las explotaciones y extracciones mineras, de hidrocarburos, áridos y canteras.

d) El aprovechamiento de otros recursos salvo aquellos que sean compatibles con los objetivos del parque, se apoyen en derechos consolidados o constituyan una aportación reconocida en la ley declarativa de valores culturales, inmateriales o ecológicos.

e) El sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura sobre la vertical del terreno, salvo autorización expresa o por causa de fuerza mayor".

10. Precisamente relacionado con esto último, *id est,* con la actividad incompatible consiste en el sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura sobre la vertical del terreno, salvo autorización expresa o por causa de fuerza mayor, la Disposición final primera de la Ley 30/2014, en su apartado 2 contiene una modificación de la *Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama* consistente en que, con carácter excepcional, dicha altura queda reducida a 500 metros para las aeronaves comerciales y de Estado, dada la singularidad de la ubicación geográfica del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Previéndose, además, que las actividades de vuelos de aeronaves no impulsadas a motor, serán objeto de estudio en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama a fin de determinar las cotas, periodos y zonas donde tal actividad no resulte incompatible con la conservación de los recursos del parque".

3. LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO: EJEMPLOS EN EL AÑO 2014

Ya hemos recordado, en nuestro primer apartado, con ocasión de la STC 161/2014, de 7 de octubre de 2014 que las normas reglamentarias pueden formar parte del ámbito de la legislación básica, con carácter excepcional, siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial.

A lo largo del año 2014 se han producido numerosa normativa reglamentaria de carácter básico en materia de medio ambiente. Ahora bien, sólo mencionaremos aquellos supuestos que nos parecen más importantes, sobre todo desde el punto de vista competencial, esto es, desde el análisis

de los títulos competenciales invocados para su establecimiento, sin entrar en la descripción de su contenido material.

Desde esta perspectiva, debemos advertir que, con carácter general se recurre, por supuesto, al artículo 149.1.23 CE, pero, con frecuencia se invoca conjuntamente otros títulos competenciales (artículo 149.1.13 CE y del artículo 149.1.18 CE) como fundamento de tales disposiciones. Esto no es nuevo, pues, una de las características principales del medio ambiente es la de su transversalidad u horizontalidad de sus contenidos, y así lo hemos dicho reiteradamente[36], pues, el Tribunal Constitucional (STC 102/1995) ha manifestado que las competencias sobre el medio ambiente se caracterizan por su transversalidad dado que inciden en otro conjunto de materias que están incluidas en el reparto constitucional de competencias, pero, esta transversalidad no hace que se encuadre bajo el medio ambiente cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales "sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora".

Por consiguiente, destacamos las siguientes normas reglamentarias:

1.- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. (BOE, nº 247, de 11 de octubre de 2014). Este Reglamento General de Costas, como expone en su Exposición de motivos, "desarrolla con detalle el régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas –pieza clave de la reforma de 2013–, fijando, en el caso de las concesiones ordinarias, el plazo máximo de duración de la prórroga en función de los usos, que en ningún caso podrá exceder de los setenta y cinco años".

Tal y como contempla en su Disposición final primera:

"La presente norma se aprueba al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª y 23ª de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

36. Cfr. Ortega Álvarez, L., "Legislación Básica de medio ambiente" en *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006.* pp. 165 y ss. Asimismo, en "Concepto de medio ambiente" en *Tratado de Derecho Ambiental* (Ortega Álvarez, L. y Alonso García. M. C. [Dirs.]), Ed. Tirant lo Blanch. 2013. p. 36.

No obstante, los capítulos V, VI y VII del título III, la disposición adicional octava, las disposiciones transitorias primera a quinta, decimotercera a decimoséptima, vigesimotercera, vigesimoquinta y vigesimosexta constituyen legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, y se dictan al amparo de los establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

La disposición adicional séptima se dicta al amparo de la competencia atribuida al Estado en materia de legislación civil por la cláusula 8ª del artículo 149.1 de la Constitución".

2.- Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. (BOE, nº 58, de 8 de marzo de 2014).

Esta norma tiene lugar con ocasión de incorporar algunos aspectos contemplados en la 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, si bien nuestro ordenamiento jurídico nacional ya incorporaba en gran medida el marco exigido por la referida Directiva.

En este sentido, este Real Decreto desarrolla la Ley 25/1964, de 29 de abril, en cuanto a la regulación de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, procediendo a actualizar la regulación de las actividades de ENRESA, derogando el Real Decreto 1349/2003, de 31 de octubre, sobre ordenación de las actividades de la «Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S. A.» (ENRESA), y su financiación.

Asimismo, en este real decreto se contemplan algunos principios generales en la gestión de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, se precisan las responsabilidades asociadas a dicha gestión, y se establece la regulación y contenido del programa nacional español, denominado Plan General de Residuos Radiactivos.

Se modifica el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, incorporando en él una nueva autorización de desmantelamiento y cierre para las instalaciones de almacenamiento definitivo de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, y se incluye la obligación de aportar garantías proporcionadas que cubran los costes y contingencias que se pudieran derivar de los procesos de desmantelamiento y clausura o cierre de las instalaciones nucleares. E, igualmente, se modifica el citado Reglamento, a fin de aclarar que la declaración de cese de actividad supone una autorización de explotación en la que se establecen las condiciones a las que han

de ajustarse las actividades a realizar en la instalación hasta disponer de la autorización de desmantelamiento, introduciendo la posibilidad de su renovación tras dicho cese, cuando éste haya obedecido a razones ajenas a las de seguridad nuclear o protección radiológica.

También introduce ciertas modificaciones en el Real Decreto 243/2009, de 27 de febrero, por el que se regula la vigilancia y control de traslados de residuos radioactivos y combustible nuclear gastado entre Estados miembros o procedentes o con destino al exterior de la Comunidad, al objeto de clarificar su redacción.

Lo curioso es que los títulos competenciales invocados son el artículo 149.1.13 y 149.1.25 CE[37].

3.- El Real Decreto 971/2014, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de evaluación de productos fitosanitarios (BOE, nº 292, de 3 de diciembre de 2014).

Este real decreto se dicta en virtud de la habilitación normativa prevista en, respectivamente, la disposición final segunda de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, y en la disposición final quinta de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Tiene por objeto, según dispone su artículo 1:

a) Regular la participación de España en el procedimiento de aprobación de sustancias activas, protectores, y sinergistas, y de autorización de productos fitosanitarios, y adyuvantes, en aplicación del Reglamento (CE) nº 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo, así como de renovación y revisión de los mismos.

b) Dictar disposiciones específicas para la aplicación en España del Reglamento (CE) n.° 396/2005, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y que modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo, en lo relativo a la aprobación del límite máximo de residuos (LMR).

c) Regular el procedimiento de autorización de organismos independientes que lleven a cabo los trabajos de evaluación científico-técnica de las solicitudes presentadas por las empresas, de acuerdo con el Reglamento

37. Véase su Disposición final tercera, que dispone: "Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª y 25ª de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen minero y energético, respectivamente.

(CE) nº 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, y con el Reglamento (CE) n° 396/2005, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005.

A tenor de lo dispuesto en su Disposición final primera, "este real decreto se dicta al amparo del artículo 149.1.13ª, 16ª y 23ª de la Constitución, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de, respectivamente, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad, y legislación básica sobre protección del medio ambiente".

4.- El Real Decreto 128/2014, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire 3» para la adquisición de vehículos comerciales, motocicletas y ciclomotores eléctricos e híbridos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico. (BOE, nº 55, de 5 de marzo de 2014).

Como es sabido, el Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire», que forma parte de una estrategia más amplia, diseñada y puesta en marcha por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, tiene por objetivo reducir de forma significativa las emisiones de contaminantes atmosféricos, principalmente partículas, así como las emisiones de CO_2 mediante la renovación del parque actual de vehículos por modelos más eficientes y de menor impacto ambiental disponibles en el mercado español.

En este sentido, este Real Decreto viene a continuar las actuaciones iniciadas en con la aprobación del Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero, por el que se regulaba la concesión directa de ayudas al Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire» para la adquisición de vehículos comerciales, y por el Real Decreto 831/2013, de 25 de octubre, por el que se modificaba el Real Decreto 89/2013 con la finalidad de incluir en el objeto de las ayudas reguladas, la adquisición de motocicletas y ciclomotores eléctricos e híbridos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2013, por el que se aprueba el Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire 2», para la adquisición de motocicletas, ciclomotores eléctricos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico.

De este modo, el presente real decreto tiene por objeto regular las bases para la concesión directa de ayudas para la adquisición de vehículos comerciales, así como de motocicletas y ciclomotores eléctricos e híbridos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico.

Así pues, el Plan «PIMA Aire 3» permitirá a España cumplir con sus compromisos europeos en el marco de 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, y a los relativos a la reducción de las emisiones de CO_2 de los sectores difusos, en el marco de los objetivos fijados por la Unión Europea para el horizonte 2020.

Los títulos competenciales en los que se ampara este Real Decreto 128/2014 son el artículo 149.13 y 149.1.23 CE[38].

5.- El Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. (BOE, nº 77, de 29 de marzo de 2014).

Este Real Decreto tiene por objeto la creación del registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. Con ello se pretende contribuir a la reducción a nivel nacional de las emisiones de gases de efecto invernadero, a incrementar las absorciones por los sumideros de carbono en el territorio nacional y a facilitar de esta manera el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España en materia de cambio climático[39].

Asimismo, se persigue sensibilizar e incentivar a la sociedad en su conjunto en la lucha contra el cambio climático con el fin de lograr una economía baja en carbono. La participación en el registro es de carácter voluntario, estando dirigido a personas físicas o jurídicas públicas o privadas y trabajadores autónomos que deseen participar en el mismo.

En su disposición final segunda, el real decreto enuncia que los títulos competenciales que amparan esta norma que son los previstos en los artículos 149.1.23ª y 149.1.13ª de la CE, esto es, legislación básica sobre protección del medio ambiente y la competencia sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

6.- La Orden AAA/702/2014, de 28 de abril, por la que se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación. (BOE, nº 107, de 2 de mayo de 2014).

En aplicación de la normativa internacional ratificada por España en esta materia, a saber: el Convenio Internacional sobre Cooperación,

38. Así lo contempla su Disposición final primera: "Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente".
39. Cfr. Artículo 1 del Real Decreto 163/2014.

Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990, conocido por las siglas OPRC 90, y su Protocolo contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, conocido por las siglas OPRC-HNS 2000, ratificados por España el 12 de enero de 1994 y el 27 de enero de 2005[40], respectivamente, se dictó el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina.

Dicho Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina se basa en dos subsistemas: a) El subsistema marítimo y b) el subsistema costero, cuyos ámbitos de actuación son, respectivamente, las aguas marítimas y la costa.

Corresponde al Ministerio de Fomento la aprobación y elaboración del Plan Marítimo Nacional, pero, el subsistema costero que está integrado por el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación debe ser elaborado y aprobado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Así pues, tal y como manifiesta el artículo único de esta Orden, por medio de la misma se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación, que se contiene en el anexo de esta orden, y que será de aplicación a aquellos sucesos de contaminación marina accidental o deliberada, cualquiera que sea su origen o naturaleza, que afecte o pueda afectar a las costas españolas, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Sistema Nacional de Respuesta, aprobado por el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre.

El título competencial que ampara esta Orden Ministerial es el artículo 149.1.23 CE[41].

---

40. Ambos instrumentos internacionales tienen como objetivo la cooperación internacional y la asistencia mutua en incidentes mayores de contaminación marina, y el desarrollo y mantenimiento en los Estados Parte de la adecuada capacidad de preparación y respuesta frente a emergencias de contaminación marina de todos los niveles, ya sea ésta causada por hidrocarburos o por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas. Ponen de relieve que ante un suceso de contaminación marina es fundamental actuar con prontitud y eficacia, a fin de reducir al mínimo los daños que puedan derivarse de dicho suceso, y, además, subrayan la importancia de hacer preparativos eficaces para luchar contra los sucesos de contaminación, entre los cuales es pieza angular la elaboración de planes de contingencia.
41. Véase su Disposición final primera que establece: "Esta orden se dicta de acuerdo con el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencias para dictar legislación básica del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente en su territorio".

XII

Actuación ambiental del Estado: Planificación Hidrológica, transporte y movilidad

ISABEL PONT CASTEJÓN

JUAN EMILIO NIETO MORENO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 3. LÍNEAS MAESTRAS EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL. *3.1. Aguas. 3.2. Costas y medio marino. 3.3. Espacios Naturales y biodiversidad. 3.4. Atmósfera. Calidad del Aire. 3.5. Cambio climático.* 4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES. *4.1. Energía.* A. Energías renovables. B. Eficiencia energética. C. Las polémicas en torno a la investigación y extracción de hidrocarburos. D. Otros aspectos: Investigación y desarrollo. *4.2. Vehículos: eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera. 4.3. Turismo.*

1. INTRODUCCIÓN

En esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales procedemos a exponer los aspectos básicos de la denominada "Actuación Ambiental del Estado" en el año 2014. Como podrá comprobarse en las páginas que siguen, la política ambiental del Estado se ha centrado de manera especial en los ámbitos del agua, costas y medio marino. En este sentido, merece destacarse en primer lugar que en el año 2014 se ha culminado de manera definitiva el proceso de planificación hidrológica de las demarcaciones hidrográficas de competencia estatal, y además con la particularidad adicional de que entre los planes aprobados este año se encuentran seguramente

dos de los más complejos: el Ebro y el Tajo. Por lo que respecta al medio marino, y aparte de la aprobación de un nuevo reglamento general de costas, en el año 2014 se ha emprendido el proceso de elaboración de la Estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático. Asimismo, el presente año destaca por una profusa actividad relativa a la tutela del medio ambiente atmosférico, si bien se encuentra fundamentalmente circunscrita a la materia del cambio climático.

Por otra parte, y desde el punto de vista de la integración de las consideraciones ambientales en las políticas sectoriales, la actuación del Estado parece caracterizarse a primera vista por la continuidad y consolidación en las líneas estratégicas emprendidas en años anteriores. Así parece atestiguarlo el hecho de la atención especial que se presta a los sectores que podemos considerar ya casi clásicos (vehículos eficientes, energía y turismo), y además consisten en una tipología de actuaciones también bien conocidas desde hace algún tiempo. En cualquier caso, se puede observar la emergencia de algún aspecto novedoso concretado en una intensificación de este tipo de iniciativas, que parecen superar una cierta atonía observada en años anteriores. Y es que, en efecto, las actuaciones son más numerosas, e incluso se encuentran mejor dotadas económicamente. El apartado relativo al fomento de vehículos menos contaminantes da una buena prueba de ello. Esta intensificación se observa también en la atención que desde un punto de vista programático se presta en este año a las cuestiones de la eficiencia energética.

En este sentido, y con el fin de contextualizar las consideraciones anteriores, conviene destacar que el 6 de junio de 2014 se aprobó el Plan de medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (CRECE), con unos objetivos muy extensos y con unas líneas estratégicas que, obviamente, van más allá de la materia ambiental. En cualquier caso, y por lo que aquí nos interesa, prevé la adopción de una buena serie de medidas para conseguir uno de sus objetivos: el ahorro energía y la reducción de emisiones de CO_2 (especialmente aplicable a las actuaciones en las materias de energía, edificación y transporte). Por ello, como se verá, una gran parte de las iniciativas de integración de aspectos ambientales en estas políticas sectoriales se presentan, o son consecuencia de la implementación de este plan CRECE.

Señalado lo anterior, procedemos a continuación a exponer los aspectos fundamentales de la actuación ambiental del Estado en el año 2014, comenzando por el análisis de las novedades en organización administrativa, para abordar seguidamente las líneas básicas en los sectores ambientales y,

por último, los aspectos de la integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En la misma línea que ya se constató en la precedente edición de este Observatorio, el año 2014 se caracteriza precisamente por la ausencia de novedades de calado relativas a la organización administrativa. En este sentido, resulta claro que, desde luego, no se ha producido ningún cambio de enfoque en la estructura fundamental de la Administración Pública en relación al ejercicio de competencias ambientales, una vez consolidada la idea de integrar estas cuestiones en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. No obstante lo anterior, sí resulta preciso reseñar algunas modificaciones relativas al Consejo Nacional del Clima, así como a la modificación de la estructura del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

Así, el Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima, reordena la estructura y composición de este órgano con el objetivo de convertir este órgano en un foro institucional de participación de todas las Administraciones Públicas, así como de las organizaciones y entidades representativas de intereses sociales y ambientales, en la elaboración y seguimiento de las políticas sobre cambio climático. De acuerdo con su artículo 3, el Consejo Nacional del Clima se estructura en una presidencia (ejercida por el Ministro/a de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), una vicepresidencia (ejercida por el Secretario de Estado de Medio Ambiente), un secretario (que corresponde al titular de la Dirección General de la Oficina Española de Cambio Climático) y un buen número de vocalías, cuya enumeración completa resulta prolijo realizar en este momento. En cualquier caso, entre las novedades en la composición de este órgano cabe destacar que aumenta el número de vocales designados por asociaciones ecologistas (que pasan de tres a cinco) y la incorporación de tres vocales designados por asociaciones de los sectores de la agricultura, ganadería, pesca e industria alimentarias, que antes no existían. También aumenta el número de representantes de la Secretaría de Estado de Ciencia e Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad.

Por su parte, el Real Decreto 18/2014, de 17 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), entre otros aspectos, modifica la composición del Consejo de Administración de este organismo y de su Comisión Ejecutiva. En este

sentido, el RD 18/2014 reduce los miembros del Consejo de Administración (que pasa de tener doce miembros a nueve), y configura una Comisión Ejecutiva como órgano de apoyo a dicho Consejo, con tres vocalías procedentes de ese mismo Consejo y designados por la Secretaria de Estado de Energía.

3. LÍNEAS MAESTRAS EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL

3.1. AGUAS

No resulta ninguna novedad afirmar que las cuestiones relacionadas con los recursos hídricos ocupan año tras año un lugar particularmente destacado en el grueso de la actuación ambiental del Estado. Se trata de una constatación, por lo demás, observable en la Declaración del Gobierno con motivo del Día Mundial del Agua, aprobada por el Consejo de Ministro del día 21 de marzo de 2014, que, además de hacer hincapié en la relación entre agua y energía, se compromete a seguir prestando atención al agua en todas sus esferas y en toda su problemática, desde un enfoque basado en los derechos humanos.

Más allá de las declaraciones políticas o programáticas, lo cierto es que la mayor parte de las actuaciones en esta materia está relacionada con la planificación. En este sentido, y aparte de la inclusión de la previsión de determinados planes relativos al aprovechamiento del agua en el periodo estival dentro del contexto general del plan Verano 2014 –aprobado por el Consejo de Ministros de 20 de junio de 2014–, la actuación ambiental del Estado durante el año 2014 en la culminación definitiva, y con un notabilísimo retraso, de la planificación hidrológica de las demarcaciones hidrográficas de competencia estatal. De esta manera, se han aprobado los Planes Hidrológicos de la de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro –en adelante PHDHE– (mediante Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero); de la de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo –en adelante PHDHT– (mediante Real Decreto 270/2014, de 11 de abril); del Segura –en adelante PHDHS– (a través del Real Decreto 594/2014, de 11 de julio) y del Júcar (mediante Real Decreto 595/2014, de 11 de julio). Se trata de planificaciones especialmente complejas, habida cuenta de que se trata del río más largo de la Península (Tajo) y de la demarcación hidrográfica con mayor volumen de recursos hídricos (Ebro), con multitud de Administraciones implicadas; y que, en consecuencia también ha resultado controvertida desde el punto de vista jurídico.

Los contenidos de los planes hidrológicos de demarcaciones hidrográficas mencionados, que incluyen sus correspondientes programas de medidas, son muy variados y diversos, tanto por lo que se refiere a las medidas concretas que establecen, a sus cuantías, como a los destinos prioritarios de las actuaciones que en ellos se prevén (y que, lógicamente están directamente relacionadas con los problemas específicos que en cada demarcación se deben afrontar para conseguir los objetivos conseguir el buen estado de las aguas y la adecuada protección del dominio público hidráulico). En cualquier caso, interesa destacar los elevados volúmenes de inversiones que se prevén en el PHDHE y en el PHDHT (más de 2.500 millones de euros y de 6.100 millones de euros respectivamente) para alcanzar los objetivos de sus respectivos programas de medidas. De estas cantidades globales, el PHDHE destina más de 1.100 millones de euros al cumplimiento de los objetivos ambientales, esencialmente mediante actuaciones de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas; mientras que dirige casi otros 1.100 millones de euros a la dirige a la satisfacción de las demandas, con acciones preferentemente orientadas a la construcción de nuevas infraestructuras de regulación y la mejora en la atención de los regadíos. Por su parte el PHDHT, distribuye a grandes rasgos la mayor parte de la inversión global prevista de 6.100 millones de euros, en cerca de 3.500 millones de euros para el cumplimiento de los objetivos ambientales, y de casi 2.500 millones de euros más para la satisfacción de las demandas.

Se registran también, como es obvio, variaciones en la fijación de caudales ecológicos. A este respecto importa señalar que el plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar establece por primera vez en esta cuenca una fijación de estos caudales. Por su parte, y dada la importancia de este régimen para un espacio como el Delta del Ebro, cabe subrayar que, tratándose de un aspecto ciertamente polémico, el PHDHE los cifra por encima de los 3.000 hectómetros cúbicos anuales. A este respecto se asume por el planificador que se trata de unos volúmenes que satisfacen las necesidades del Delta y, en gran medida, son factibles de poner en práctica gracias a la existencia del embalse de Mequinenza.

Finalmente, se observa la particular importancia que la planificación hidrológica del Júcar y del Segura, especialmente esta última, conceden a las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de recursos hídricos y el control de la sobreexplotación de los acuíferos. De esta manera, resulta muy expresivo que cuatro de los siete grandes bloques de acción y planificación que identifica el PHDHS se concentren en acciones relativas a afrontar: a) la falta de garantía de los recursos hídricos; b) la sobreexplotación de los acuíferos;

c) la calidad de las aguas subterráneas y superficiales; d) el mantenimiento de los caudales ambientales y e) el coste del agua desalinizada.

Junto a las cuestiones relativas a la aprobación de los planes hidrológicos, merece también una mención particular el establecimiento de mediante Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, de diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura. El mencionado Real Decreto suministra una serie de criterios y de reglas técnicas sobre la forma de operación de esta transferencia, que siempre ha resultado polémica. En síntesis, el RD 773/2014 establece unos niveles mensuales con arreglo a los que se acordará la realización de los trasvases, que se fijan en función de las existencias conjuntas en los embalses de Entrepeñas y Buendía a comienzos de cada mes. Establece además que Las disposiciones contenidas en este real decreto no podrán afectar a las asignaciones, reservas, caudales ecológicos y mínimos previstos en el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.

Finalmente, hay que dar noticia de la existencia de múltiples actuaciones de mera gestión, medidas para reparar daños en el dominio público hidráulico, actuaciones prioritarias para la modernización de regadíos, acuerdos entre administraciones públicas para la ejecución de determinadas obras hidráulicas, etc.). Su profusión y extensión hace inconveniente proceder a una enumeración exhaustiva.

3.2. COSTAS Y MEDIO MARINO

La actuación ambiental del Estado durante el año 2014 presenta cierta intensidad en materia de costas y medio marino. Desde el punto de vista de la actividad normativa, y aparte de la aprobación de la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, resulta inexcusable reseñar la aprobación de un nuevo Reglamento General de Costas, a través del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento General de Costas. Su aprobación responde a diversas razones. En primer lugar, y como es obvio, a la necesidad de adaptar la regulación reglamentaria en esta materia a las modificaciones del régimen jurídico costero producidas por la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, que a su vez modificó la Ley 22/1988, de costas. También, y desde otro punto de vista, se constata que la elaboración de un nuevo reglamento general de costas aparecía como una de las medidas recogidas en el plan de medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (CRECE) ligada al objetivo del funcionamiento competitivo de los mercados y de la mejora de las

infraestructuras básicas y el transporte. En este sentido, y de acuerdo con las previsiones del mencionado plan, el reglamento de costas incidiría en una "nueva regulación de títulos concesionales", que permitiría conjugar la garantía del "respeto al medioambiente" y "un desarrollo adecuado de la actividad económica".

No es este el lugar adecuado para analizar in extenso los contenidos del Real Decreto 876/2014, dado que se trata de un tema que se aborda de manera más detallada en otros capítulos de este Observatorio. En cualquier caso, y habida cuenta de la conexión con la elaboración de la estrategia que exponemos más adelante, sí resulta preciso subrayar que el Reglamento recoge las previsiones de la Ley 2/2013 respecto a los efectos del cambio climático en el litoral. Las alusiones a esta materia se encuentran desperdigadas a lo largo del articulado del RD 876/2014, ya desde su artículo 2 al incluir estas consideraciones entre los fines de la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre. Son especialmente relevantes las disposiciones relativas a la introducción de la variable del cambio climático en la redacción y aprobación en los proyectos de utilización del dominio público marítimo terrestre –arts. 85, 91–, y en el contenido de los estudios de la dinámica del litoral –art. 96–. El reglamento especifica además que el contenido de la evaluación del proyecto en relación a sus efectos con el cambio climático, debe considerar obligatoriamente las medidas de adaptación que se definan en la estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, establecida en la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo –art. 92–. Finalmente, y sin ánimo de exhaustividad, hay que señalar que el artículo 161 del reglamento incluye entre las condiciones de otorgamiento del título de utilización del dominio público marítimo terrestre la obligación del adjudicatario de adoptar las medidas requeridas por la Administración de adaptación a la subida del nivel de mar, los cambios del oleaje u otros efectos del cambio climático.

Ligado con las consideraciones que acaban de señalar, debe reseñarse inmediatamente que la Administración del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ha comenzado durante este año 2014 a elaborar precisamente la estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático a la que se refiere la Disposición Adicional Octava de la Ley 2/2013. A este respecto, en el mes de julio de 2014 se elaboró el documento borrador de la estrategia, y también el documento inicial estratégico a los efectos de la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental. La estrategia fija como objetivos generales el incremento de la resistencia (resiliencia) de la costa española para afrontar los riesgos y aprovechar las oportunidades derivados del cambio

climático; así como la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española. Por otra parte establece una serie de objetivos específicos que abordan cinco grandes bloques: Diagnóstico; participación; Capacitación y concienciación; medidas de adaptación y coordinación; y, finalmente el seguimiento y evaluación. Sobre esta base, la estrategia define siete líneas fundamentales de actuación prioritaria: 1) Diagnóstico y análisis de riesgos; 2) Establecimiento de opciones de adaptación; 3) Implementación y seguimiento de proyectos de adaptación; 4) Monitorización de la costa; 5) Capacitación y concienciación; 6) Reducción de barreras y limitaciones de la adaptación en la costa; 7) Integración de la adaptación en la toma de decisiones.

En definitiva, la elaboración del borrador de la estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático que acabamos de reseñar constituye la iniciativa planificadora de más extenso alcance que se ha realizado en el año 2014. No obstante, no es el único instrumento de planificación con incidencia en el medio marino que se ha llevado a cabo este año. Así, es preciso dar cuenta de la aprobación de dos planes en el marco del cumplimiento de las obligaciones asumidas por España que se desprenden del Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990, (OPRC 90), y de su Protocolo contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (OPRC-HNS 2000). Como es conocido, en el año 2012 se aprobó a este respecto el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina. El Sistema Nacional que diseña el mencionado Real Decreto, se basa en dos subsistemas de planificación (el subsistema marítimo y el subsistema costero), ciertamente prolijo. Pues bien, por lo que respecta al subsistema costero, se ha aprobado el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación (Orden AAA/702/2014, de 28 de abril). Por su parte, la Orden FOM/1793/2014, de 22 de septiembre ha aprobado el Plan Marítimo Nacional de respuesta ante la contaminación del medio marino, en este caso, correspondiente al subsistema marítimo de planificación del Real Decreto 1695/2012.

Junto a esta actividad de carácter planificatorio, también se registra un abundante número de actuaciones estatales relacionadas con actividades de mera gestión, conservación y obras en el dominio público marítimo terrestre. A título meramente ejemplificativo, y sin ánimo de agotar la materia, pueden citarse el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 2014 (por el que se modifican los límites establecidos en el artículo 47 de la Ley de presupuestos, para adquirir compromisos de gasto

con cargo a los ejercicios futuros para llevar a cabo actuaciones en la costa de siete provincias por parte del ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente), o el Acuerdo 21 de febrero de 2014 (sobre medidas para reparar los daños causados por las tormentas en la fachada atlántica y costa cantábrica).

2.3. ESPACIOS NATURALES Y BIODIVERSIDAD

Desde el punto de vista de la actividad normativa, se constata que el año 2014 en este ámbito no se presenta tan pródigo como los años precedentes en los desarrollos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Podría citarse en este punto el Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, que aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020, en tanto que supone una concreción de las previsiones que contiene el artículo 14 de esta Ley. En cualquier caso, y dado que el mencionado precepto se refiere a la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales, consideramos preferible analizar su contenido precisamente en la sección que a estos aspectos dedicamos específicamente en este capítulo del Observatorio.

Así las cosas, ofrece pocas dudas que la principal novedad desde el punto de vista de la actividad normativa en este ámbito viene representada por la aprobación de una nueva Ley de Parques Nacionales (Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales) que ha sustituido a la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. En una valoración de conjunto, y como reconoce su propia Exposición de motivos, la Ley 30/2014 no implica un cambio de paradigma especialmente intenso respecto al modelo que se desprendía de la Ley 5/2007, que "sustituye sin modificar su esencia y de la cual toma parte del articulado". Se trata, por lo demás, de un texto que, con la salvedad de haber eliminado en la tramitación parlamentaria el aspecto más controvertido del proyecto de Ley –relacionado con las posibilidades de urbanización en los parques nacionales– conserva en esencia las principales novedades que contenía el proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes Generales el 24 de enero de 2014, y que tuvimos ocasión de comentar en las páginas de la anterior edición de este Observatorio.

Por ello, debemos reiterar que la incidencia fundamental de la Ley 30/2014 se centra en el ejercicio y coordinación de las competencias entre la administración estatal y las administraciones autonómicas. En este sentido, la ley introduce la posibilidad de que el Estado intervenga, con

carácter excepcional (y de forma singular), cuando disponga de datos que indiquen que un Parque Nacional se encuentra en un estado desfavorable y que los mecanismos de coordinación no resultan eficaces para garantizar su conservación. Para ello, establece un sistema según el cual el Plan Director de la Red de Parques Nacionales establecerá los requisitos mínimos necesarios que deben concurrir para determinar un estado de conservación desfavorable. Si la Administración estatal considera que concurre un estado de conservación desfavorable, debe requerir a la Comunidad Autónoma para que en un plazo de seis meses adopte las medidas indispensables para asegurar su conservación. En el caso de que los mecanismos de coordinación hayan fallado, la Administración del Estado podrá adoptar aquellas medidas y acciones.

Desde un punto de vista orgánico, y también con énfasis en la coordinación administrativa, la Ley 30/2014m crea un Comité de Colaboración y Coordinación (integrado por representantes técnicos de todos los Parques Nacionales junto con los representantes de la Red de Parques), y una Comisión de Coordinación para cada uno de los Parques Nacionales situados en territorios de varias Comunidades Autónomas.

Finalmente, la Ley, que también aumenta la superficie mínima de terreno susceptible de ser declarada parque nacional, prevé la aprobación por parte del Gobierno en un plazo de dos años de un nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales adaptado a sus previsiones. Una vez aprobado, previsiones los planes rectores de uso y gestión ya aprobados deberán también adaptarse al Nuevo Plan Director.

Más allá de la novedad legislativa reseñada, cabe destacar por lo que se refiere a los Parques Nacionales la ampliación de la extensión de la superficie del territorio protegida a través de esta figura. Así, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de enero de 2014, se ha incrementado la extensión del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel en 1102 Hectáreas. La ampliación, consecuencia de la adquisición por parte de la Administración de fincas colindantes y de derechos de explotación de aguas legalmente inscritos, se ha justificado por la necesidad de lograr una superficie homogénea y óptima para la conservación del Parque, que permita superar las dificultades de conservación relacionadas con los ciclos climáticos, así como la sobreexplotación del acuífero del que se alimenta.

3.4. ATMÓSFERA. CALIDAD DEL AIRE

Entre las actuaciones ambientales del Estado actuaciones relativas al medio atmosférico, y aparte de las consideraciones relacionadas con el

cambio climático que se abordan en el apartado siguiente, cabe destacar la aprobación del Real Decreto 678/2014, de 1 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. La norma mencionada pretende aproximar el objetivo de calidad del sulfuro de carbono al valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud. En este sentido, fija un nuevo límite de concentración media en veinticuatro horas de este contaminante, y suprime el límite de concentración media en treinta minutos.

3.5. CAMBIO CLIMÁTICO

Los aspectos relativos a lucha contra el cambio climático se hallan obviamente presentes en la actuación ambiental del Estado durante el año 2014. Por una parte, y habida cuenta de la transversalidad intrínseca de esta materia, estas consideraciones se integran de una manera general en las actuaciones sectoriales a las que por razones de sistemática nos referimos en otros apartados de esta sección del Observatorio. En este sentido, resulta especialmente expresiva de la incorporación de consideraciones relativas al cambio climático en la actividad estatal centrada en sectores como la energía, transportes, vehículos o eficiencia energética. En cualquier caso, por lo que respecta a la actuación ambiental del Estado relativa al régimen jurídico específico de la lucha contra el cambio climático, y una vez que se ultimó en el año 2012 la incorporación de las Directivas fundamentales de la Unión Europea en esta materia, la labor del Estado durante el año 2014 se ha centrado esencialmente en la vertiente de implementación de este marco jurídico.

Así, y desde el punto de vista de la actividad normativa, merece destacarse en primer lugar la instauración de un mecanismo temporal de compensación de costes de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero para empresas de determinados sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de "fuga de carbono". Este mecanismo de compensación, que se establece por el Real Decreto 1055/2014, de 12 de diciembre, se encuadra dentro de las posibilidades que ofrecen tanto la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003 como la Disposición Adicional sexta de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para establecer medidas de carácter temporal dirigidas a compensar los aumentos de precios de la electricidad resultantes de la inclusión de los costes de las emisiones de gases de efecto invernadero. En este sentido, el mecanismo se dirige esencialmente a ciertas industrias químicas, metalúrgicas, papeleras y algunas subsectores

del sector de la fabricación de primeras materias plásticas para compensar dichos costes en los ejercicios de 2014 y 2015. Para ello, fija los parámetros y método de cálculo de los costes subvencionables y también determina el importe máximo de la ayuda que podrá abonarse por instalación. Regula asimismo el procedimiento de gestión de dichas ayudas, incluyendo el sistema de justificación, control y comprobación de las ayudas. Cabe destacar finalmente que también aborda diversos aspectos de organización y competencias administrativas. Así, el órgano competente para instruir y convocar el procedimiento será la Dirección General de Industria, mientras que la resolución corresponde al ministro de Industria, Energía y Turismo. Por último, fija la composición y régimen jurídico de la correspondiente Comisión de Evaluación, presidida por la secretaria general de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Continuando con la actividad de índole normativa llevada a cabo por la Administración del Estado en este año, resulta llamativa la aprobación del Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. La norma mencionada parte de la constatación que realizara la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, en el sentido de que los esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores afectados por el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión no serán suficientes para hacer frente a los compromisos globales asumidos por la Comunidad hasta el año 2020. En consecuencia, resulta necesario reducir las emisiones en otros sectores de la economía, y, en este sentido, los estados miembros deberían establecer políticas y medidas adicionales a fin de reducir las emisiones de los sectores denominados difusos. Pues bien, dentro de este contexto, el RD 163/2014 crea un registro (el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de CO_2), con el objeto expresado en su exposición de motivos de sensibilizar e incentivar a la sociedad en su conjunto en la lucha contra el cambio climático con el fin de lograr una economía baja en carbono. La participación en el registro es de carácter voluntario, y se establecen una serie de medidas destinadas a facilitar y fomentar el cálculo de la huella de carbono, su reducción y compensación mediante absorciones de CO_2.

Más allá de estas cuestiones, y por lo que respecta a la asignación concreta de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, debe señalarse que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2014 realizó la atribución individual de derechos de emisión de estos gases a las instalaciones que constituyen el primer conjunto de nuevos entrantes

del período 2013-2020. Por otra parte, debe reseñarse también que en el presente año se ha modificado la asignación individualizada de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a determinados operadores o instalaciones, a los efectos de dar cumplimiento a determinadas exigencias derivadas del derecho de la Unión Europea. Así, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 7 de noviembre de 2014, autorizó la modificación de la asignación individualizada de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que había sido reconocida a los operadores aéreos para el periodo 2013-2016 (mediante los Acuerdos del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011 y de 13 de julio de 2012). La modificación referida se adoptó en cumplimiento de las exigencias del Reglamento 421/2014 de 16 de abril de 2014, que excluyó del sistema europeo de comercio de derechos de emisión, en el periodo 2013-2016, a los vuelos con origen o destino fuera del Espacio Económico Europeo, e implicaba que los Estados miembros debían recalcular estas asignaciones ajustándolas al nuevo ámbito de aplicación.

Asimismo, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2014, se aprobó la modificación de las asignaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el periodo 2014-2020 a las instalaciones afectadas por la Decisión 2014/9/UE de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, por la que se modifican las Decisiones 2010/2/UE y 2011/278/UE, en relación con los sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono. El mencionado Acuerdo modifica al alza de la asignación de derechos de emisión a los titulares de seis instalaciones industriales sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión. La modificación, que se aplica para el período 2014-2020, afecta a las instalaciones de los subsectores de fabricación de yeso o suero en polvo, granulado u otras formas sólidas.

Finalmente, debe reseñarse en este ámbito la existencia de actuaciones dirigidas a la negociación y modificación de contratos de compraventa de unidades de cantidad asignada de gases de efecto invernadero. Así por ejemplo, el Acuerdo de 14 de febrero de 2014, por el que se autoriza la modificación del contrato de compraventa de unidades de cantidad asignada de emisión de gases de efecto invernadero celebrado el 25 de noviembre de 2009 entre el entonces Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Agencia Nacional de Inversión Medioambiental de Ucrania. También el Acuerdo de la misma fecha por el que se autoriza la celebración del acuerdo de reasignación de fondos de los contratos de compraventa de unidades de cantidad asignada de emisión de gases de efecto invernadero, celebrados el 6 de agosto de 2010 y el 1 de junio de 2011 entre el entonces

Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de España y el Ministerio de Medio Ambiente de Estonia, así como la modificación del primero de estos contratos.

4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES

Una vez expuestas las líneas básicas de la actuación del Estado referida a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, se procede a continuación a resaltar algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales del Estado en el año 2014.

4.1. ENERGÍA

El binomio energía-medio ambiente se presenta como uno de los pares clásicos cuando se habla de integración de consideraciones sostenibilistas o ambientalistas en políticas sectoriales. A grandes rasgos, la actividad del Estado en este ámbito durante el año 2014 puede definirse a partir de los elementos siguientes: a) una nueva modificación del régimen retributivo de las energías renovables; b) la consideración de diversas cuestiones relativas a la eficiencia energética; y c) la conflictividad de las actividades de investigación y explotación de hidrocarburos.

A. Energías renovables

Como acabamos de señalar, en el ámbito de las energías renovables la novedad más importante desde el punto de vista normativo es la aprobación del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. El mencionado Real Decreto regula el nuevo régimen jurídico de estas instalaciones productoras de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, de cogeneración y de residuos (tanto nuevas como existentes), eliminando la separación entre instalaciones de régimen ordinario y de régimen especial. Se aplica, por tanto, a todas las instalaciones de este tipo con independencia de su potencia instalada. Por lo que respecta a su régimen retributivo, y con el objetivo confesado de impedir que se vuelvan a generar nuevos déficits y de dar estabilidad regulatoria y certidumbre a los inversores, el RD 413/2014 establece un nuevo sistema que, en esencia, consiste en abandonar la retribución puramente variable que se había utilizado hasta la fecha (a través de primas y tarifas reguladas), y sustituirla por un esquema similar al de otras actividades reguladas, donde algunos conceptos son fijos (inversión, operación

y mantenimiento fijos) y otros variables (combustible, operación y mantenimiento variables). Cabe destacar que sólo percibirán retribución regulada, denominada "retribución específica", aquellas instalaciones para las que el precio del mercado no sea suficiente para alcanzar la rentabilidad razonable ligada al nivel de riesgo de la actividad. En definitiva, la actuación de la Administración del Estado incide, de nuevo, en el régimen de retribución de los productores de energía a partir de fuentes renovables. Se trata, en cualquier caso, de aspectos jurídicamente controvertidos, que han motivado con anterioridad diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

A este respecto cabe destacar que la Administración estatal ha venido rechazando en el año 2014 las reclamaciones indemnizatorias efectuadas por los titulares de las instalaciones. Así, el Consejo de Ministros en su sesión de 25 de abril de 2014 decidió desestimar las 41 reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas por titulares de instalaciones renovables por los daños y perjuicios ocasionados por el Real Decreto Ley 1/2012, que suspendió los procedimientos de preasignación de retribución y suprimió los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes renovables y residuos. El Consejo de Ministros, frente a la fundamentación de los titulares de que habían sufrido un daño antijurídico, resolvió que en aquellos casos no concurrían los requisitos exigidos por la Ley 30/1992 para que proceda declara la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, y en concreto la antijuridicidad del daño (al entender que los reclamantes tenían el deber de soportarlo en tanto destinatarios de la norma).

En el mismo sentido, aunque en este caso relacionado con el cambio de régimen retributivo de la producción de energía fotovoltaica, el Consejo de Ministros de 29 de agosto de 2014 también denegó las reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas por veintisiete interesados en solicitud de indemnizaciones por los perjuicios sufridos como consecuencia de la Ley 15/2012, del 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética y el Real Decreto Ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

En fin, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 21 de noviembre de 2014 también desestimó diversas reclamaciones de responsabilidad presentadas por nueve empresas fotovoltaicas por los daños y perjuicios que argumentaban que les habían ocasionado el Real Decreto Ley 4/2010, del 23 de diciembre de 2010, para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. En este caso, además de negar la existencia de un perjuicio

antijurídico, el Consejo de Ministros añade que la invocación de un concepto como la seguridad jurídica es inapropiada en un sector novedoso como el de las energías renovables que requiere ajustes sucesivos. En este sentido, reputa legítimos los cambios que se produzcan en el régimen de primas, siempre que no menoscaben el derecho a la retribución razonable.

B. Eficiencia energética

Las iniciativas relacionadas con la eficiencia energética también han merecido una atención especial en la actuación ambiental del Estado en el año 2014. En este sentido, y como ya ha sido anticipado, resulta particularmente destacable, por la amplitud de iniciativas previstas, la aprobación el 6 de junio de 2014 del Plan para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (plan CRECE). El mencionado plan, prevé una serie amplia y heterogénea de medidas, que, por lo que respecta a los objetivos de eficiencia energética que aquí nos interesan, incluyen la creación de un Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE), y la adopción de diversos planes de desarrollo.

Así, y por lo que respecta al FNEE, se configura como un instrumento para la cofinanciación de inversiones de eficiencia energética en edificación, transporte, industria, servicios y sector agrícola. Su dotación es de hasta 350 millones de euros anuales, que proceden de los Fondos Estructurales Europeos correspondientes a la Administración General del Estado, que aportará el 35% de la dotación. El resto de los fondos procede de las liquidaciones derivadas del sistema de obligaciones, de los ingresos derivados de las subastas de derechos de emisión y de las consignaciones presupuestarias que, en su caso, se efectúen.

Por lo que respecta a la planificación de desarrollo, el plan CRECE prevé la adopción de los siguientes planes en este ámbito: a) Plan de Ahorro de Energía y Reducción de Emisiones en la Edificación para la rehabilitación energética de edificios del sector residencial y terciario; b) Plan para la mejora de la tecnología de equipos y procesos industriales; c) Plan para la mejora del uso eficiente de los medios de transporte y cambio modal de personas y mercancías hacia modos más eficientes; d) Plan para la mejora de la eficiencia energética en las explotaciones agrarias y de maquinaria agrícola.

En concreto, y por lo que respecta al Plan de Ahorro de Energía y Reducción de Emisiones en la Edificación. Las previsiones se centran en una movilización anual de 892 millones de euros. A este respecto, el FNEE destinará la mayor parte de los recursos a cofinanciar actuaciones de eficiencia

energética en edificios de uso residencial y no residencial. Por su parte, las Comunidades Autónomas llevarán a cabo actuaciones complementarias. Entre las actuaciones que incluirá este plan, destaca la rehabilitación energética de la envolvente térmica de los edificios existentes, la renovación de fachadas y/o cubiertas en edificios de viviendas; la mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas de los edificios existentes; la mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de iluminación interior de los edificios existentes; o la rehabilitación de edificios existentes con alta calificación energética.

En definitiva, se trata de un plan de alcance muy amplio, que se prevé extienda su eficacia en un periodo de tiempo dilatado. En cualquier caso, hay que poner de manifiesto que algunas de las medidas que incluye en este ámbito ya han sido emprendidas, y además en un periodo de tiempo ciertamente breve, a través del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que, en concreto, y entre otros aspectos, crea el FNEE.

C. Las polémicas en torno a la investigación y extracción de hidrocarburos

En la línea ya apuntada en la pasada edición del Observatorio, en el año 2014 han emergido, aún si cabe con mayor intensidad, ciertas cuestiones relacionadas con las implicaciones ambientales la investigación y prospección de hidrocarburos. Algunas de las polémicas surgidas han tenido ciertamente un eco mediático considerable, como la relacionada con la impugnación ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno del Decreto de Canarias 107/2014, de 2 de octubre, por el que se convocaba una consulta ciudadana mediante pregunta directa referida a si Canarias debía cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo.

Más allá de las implicaciones jurídico-políticas de este proceso de consultas, que, por lo demás, fue suspendido hasta tanto el Tribunal Constitucional no se pronunciara sobre la cuestión, se constata que la conflictividad en este campo también se ha plasmado en una multitud de recursos presentados por Ayuntamientos, asociaciones ecologistas y otros interesados contra diversos permisos de prospección fundados en razones de protección ambiental. A este respecto, hay que señalar que la Administración del Estado se ha mostrado poco propicia a acoger los argumentos de los recurrentes. Buena muestra de ello son los Acuerdos es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero y 25 de abril de 2014 que rechazan los

recursos de reposición presentados por varios Ayuntamientos y asociaciones ecologistas, contra el permiso de investigación de hidrocarburos "Cronos", otorgado por el Gobierno a la empresa Frontera Energy Corporation, S.L., mediante un Real Decreto del 26 de abril de 2013. El Gobierno, como en casos anteriores, basa su resolución desestimatoria en que el otorgamiento de este permiso de investigación de hidrocarburos no puede entrañar daños medioambientales puesto que se configura como una concesión demanial. De esta manera, las incidencias ambientales deben valorarse en los trabajos concretos posteriores, que estarán, en su caso, sujetos al trámite de evaluación ambiental, y deberán contar con las correspondientes autorizaciones conforme a la normativa medioambiental en vigor. De la misma manera, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de enero de 2014, rechaza un recurso de revisión contra otros permisos de investigación de hidrocarburos ("Bezana" y "Bigüenzo").

Particularmente relevante se presenta en este contexto la polémica en torno a la conveniencia o inconveniencia de utilizar la técnica de prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica ("fracking"). Como ya se señalara en la edición anterior de este Observatorio, se trata de una controversia generalizada en el ámbito europeo, que en España se ha planteado como consecuencia de la opción abiertamente favorable al empleo de esta técnica por parte del Estado, que contrasta con la posición eminentemente contraria a su utilización de diversas Comunidades Autónomas. Así las cosas, durante este año 2014 la Administración del Estado ha venido recurriendo sistemáticamente ante el Tribunal Constitucional las leyes de las Comunidades Autónomas que han establecido la prohibición del "fracking": Cantabria (Ley 1/2013, de 15 de abril), La Rioja (Ley 7/2013, de 21 junio 2013), Navarra (Ley foral 30/2013, de 15 octubre) y Cataluña (Ley del 27 de enero de 2014 de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público de Cataluña). Los recursos presentados se basan, en esencia, en que las diferentes leyes autonómicas vulneran las competencias estatales sobre el establecimiento de las "bases del régimen minero y energético" de acuerdo con el artículo 149.1.25ª de la Constitución.

A este respecto, hay que destacar que la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 106/2014, de 24 de junio de 2014, declara inconstitucional la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, precisamente porque invade la competencia exclusiva del Estado "*para regular la ordenación del sector energético y, dentro de éste, el subsector gasístico*". Según la sentencia, la norma recurrida entra en colisión con la Ley 17/2013, que tiene carácter "básico" y que autoriza el empleo de la "fractura hidráulica" en el "desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de

hidrocarburos". El Tribunal Constitucional rechaza que la ley autonómica pueda considerarse una norma adicional dictada por la Comunidad Autónoma de Cantabria dentro de sus competencias para la protección del medio ambiente. Para ello argumenta que la legislación básica del Estado "*ha intentado dar respuesta a las preocupaciones medioambientales que suscita el empleo de esta técnica industrial*" estableciendo "*la exigencia de una previa declaración de impacto ambiental favorable para autorizar los proyectos que requieran la utilización de la técnica de la fractura hidráulica*". La doctrina que se acaba de exponer ha sido reiterada por la STC 134/2014, de 22 de julio –que declara la inconstitucionalidad de la Ley riojana 7/2013, de 21 de junio–; y por la STC 208/2014 de 15 de diciembre –que reputa contraria a la Constitución la prohibición de utilizar la técnica de fractura hidráulica establecida en la Ley Foral navarra 30/2013, de 15 de octubre–.

D. Otros aspectos: Investigación y desarrollo

Más allá de las cuestiones que se acaban de examinar, interesa poner de relieve finalmente en este apartado de energía y medio ambiente la existencia de diversas iniciativas de fomento de la investigación, desarrollo e innovación en este ámbito. Así, entre otras, resulta particularmente destacable la emprendida mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2014. El mencionado Acuerdo autorizó a la plataforma Oceánica de Canarias (PLOCAN) a gestionar una zona de dominio público marítimo-terrestre de 22,7 kilómetros cuadrados en la isla de Gran Canaria para impulsar la I+D+i marina. Algunas de las líneas de actividad que se llevarán a cabo en este banco de ensayos de la Plataforma Oceánica de Canarias serán el aprovechamiento de energías renovables marinas, a través del desarrollo de nuevas tecnologías en el ámbito de las energías renovables marinas que utilicen como energía primaria las olas, mareas, corrientes o viento, y que requieren grandes potenciales o profundidades.

4.2. VEHÍCULOS: EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES A LA ATMÓSFERA

La integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales de movilidad y transporte han venido siendo una tónica habitual en los últimos años, reflejada en diversas iniciativas como la incentivación y ayudas al fomento de vehículos eficientes (a través de los programas PIVE), las derivadas del Plan de Impulso al medio Ambiente (PIMA), y una fluctuante atención al fomento del vehículo eléctrico (dentro de la Estrategia la estrategia integral para el impulso del vehículo eléctrico en España 2010-2014). Como ya ha sido señalado en ediciones anteriores de este

Observatorio, estas actuaciones suelen presentar una triple vertiente que hace referencia a la consecución de objetivos de eficiencia energética, la incidencia de las emisiones de estas fuentes difusas en la calidad del aire, y a la consecución de objetivos de reactivación económica. Pues bien, la actuación ambiental del Estado en esta política sectorial se caracteriza en el año 2014 por el mantenimiento e incluso intensificación de estas iniciativas. Esta circunstancia, por otra parte, no resulta en absoluto extraña, habida cuenta de que las medidas de intervención en el ámbito de los vehículos y transportes se encuentran entre las más profusamente previstas en el Plan CRECE, aprobado el 6 de junio de 2014, al que hemos hecho referencia en la introducción.

Así, se observa la continuidad de la línea emprendida en los años 2012 y 2013 por los programas de incentivos al vehículo eficiente (PIVE), que en esencia, pretenden sustituir un buen número de turismos y comerciales ligeros antiguos por vehículos nuevos, favoreciendo la compra de vehículos con menores consumos de combustible. Con estos objetivos, y siguiendo la dotación de un crédito extraordinario para este programa que efectuó el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, se aprobó el Real Decreto 35/2014, de 24 de enero, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del «Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE-5)», dotado con una cuantía de 175 millones de euros, que, ciertamente, representa una cantidad superior a la asignada a otras ediciones anteriores de este programa. La quinta edición del programa PIVE se dirigió específicamente a incentivar la sustitución de vehículos, turismos y comerciales ligeros, con más de diez años y siete años de antigüedad respectivamente, por modelos de alta eficiencia energética, de menor consumo de combustibles y emisiones de CO_2. Los ahorros energéticos y de emisiones de CO_2 previstos para este programa se calculaban por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), en unos sesenta millones de litros de combustible al año y 125.000 toneladas de CO_2. En junio de 2014, mediante Real Decreto 525/2014, de 20 de junio, se aprobó una nueva edición de este programa (PIVE-6), que, manteniendo los elementos esenciales característicos de los programas anteriores, incluye algunos elementos adicionales como la obligación de los puntos de venta o concesionarios adheridos al Programa de informar a los beneficiarios acerca de la sensibilización en la conducción eficiente asociada a la venta del vehículo nuevo, y la condición para disfrutar de la ayuda que el comprador entregue en el punto de venta la justificación del pago del Impuesto de circulación del vehículo achatarrado, con el fin de garantizar que el vehículo que se achatarra realmente se retira del parque de vehículos circulante, asegurando la consecución de los objetivos

de ahorro energético previstos en el Programa. Los vehículos susceptibles de acogerse al programa serán vehículos de turismo o comerciales ligeros (categorías M1 y N1), nuevos, ya sean convencionales, híbridos, híbridos enchufables, eléctricos de autonomía extendida, eléctricos puros, y vehículos propulsados por motores de combustión interna que puedan utilizar combustibles fósiles alternativos (autogás y Gas Natural) que cumplan con diversos requisitos como la acreditación de contar con emisiones de CO_2 homologadas no superiores a 160 g/km (gramos por kilómetro). Finalmente, mediante Real Decreto 988/2014, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 525/2014, de 20 de junio, se dio continuidad al Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente, Plan PIVE-6.

Por lo que respecta a los planes que se encuadran el Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA), y en la línea que ya ha sido apuntada, se observa que en el año 2014 no sólo ha tenido continuidad la iniciativa del plan PIMA aire –circunscrita a las ayudas para la adquisición de vehículos comerciales, vehículos de gas y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico–; sino que además se ha ampliado el ámbito de cobertura a otras categorías de vehículos (agrícolas y de transporte) a través de los planes PIMA Tierra y PIMA Transporte, respectivamente. A continuación se examinan algunos aspectos de la actuación del Estado en el desarrollo del Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA).

Así, y por lo que respecta al Plan PIMA aire, el 28 de febrero se aprobó el Real Decreto 128/2014, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire 3» para la adquisición de vehículos comerciales, motocicletas y ciclomotores eléctricos e híbridos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico. Cabe destacar que este plan unifica la tipología de vehículos a los que se referían, respectivamente, los planes PIMA aire y PIMA Aire 2, aprobados en el año 2013, y comparte sus objetivos de reducir de forma significativa de las emisiones de contaminantes atmosféricos y de gases de efecto invernadero. Se preveían ayudas por un importe global de 5 millones y medio de euros, con unos límites individuales variables dependiendo del tipo de vehículo. Posteriormente, mediante Real Decreto 989/2014, de 28 de noviembre, se aprobó la cuarta edición del plan PIMA AIRE (PIMA aire-4). En la base de esta cuarta edición se encuentra la constatación expresada en la exposición de motivos de que como consecuencia de la aplicación de los anteriores Planes PIMA Aire, se había producido una reducción media por vehículo reemplazado del 94 por ciento en emisiones de partículas y del 15 por 100 en emisiones de CO_2. El plan PIMA aire 4, que, por otra parte, se incluye entre las medidas previstas en el Plan para el Crecimiento, la Competitividad y

la Eficiencia aprobado el 6 de junio de 2014, mantiene la mayoría de criterios que ya figuraban en las anteriores convocatorias, aunque introduce algunas medidas nuevas dirigidas a fomentar la adquisición de vehículos de gas. Se asume que esta tecnología lleva aparejados menores niveles de emisiones de partículas. Para ello, el plan PIMA Aire-4 incluye ayudas específicas a vehículos homologados como Gas Licuado del Petróleo, Gas Natural Comprimido, Gas Natural Licuado o bifuel gasolina-gas.

Con el objetivo de reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos procedentes de vehículos agrícolas, se ha aprobado durante el año de referencia el Real Decreto 147/2014, de 7 de marzo, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente para la renovación de tractores agrícolas "PIMA Tierra". Se trata de un plan dotado con cinco millones de euros, y se dirige a beneficiarios dedicados a la actividad agraria, ya sean personas físicas, empresas privadas, cooperativas agrarias, cooperativas de explotación comunitaria de la tierra y sociedades agrarias de transformación. El Plan permite achatarrar más de un tractor y adquirir un único tractor nuevo, siempre que la cuantía de las ayudas no sobrepase ciertos límites. Por lo que respecta a los vehículos, el Real Decreto prevé que el tractor que se dé de baja definitiva deberá tener su primera inscripción en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola (ROMA) con anterioridad al 1 de enero de 1999 y deberá ser entregado en un centro de recepción de vehículos al final de su vida útil, para su descontaminación.

Finalmente, mediante Real Decreto 1081/2014, de 19 de diciembre, se aprobó el plan PIMA Transporte. El mencionado plan, que sigue la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito en los presupuestos de distintos departamentos ministeriales que efectuó el Real Decreto Ley 14/2014, de 7 de noviembre, contempla la concesión de subvenciones por importe de 4.700.000 euros para el achatarramiento de vehículos industriales de transporte de viajeros y mercancías de más de 3,5 toneladas de masa máxima autorizada, con una antigüedad mayor de ocho años. La cuantía de las ayudas varía entre 1.500 y 3000 euros en función del tipo y de la masa del vehículo. La justificación de estas ayudas se basa en la estimación de que a través de este plan pueden reducirse las emisiones de CO_2 y del consumo del combustible en torno al 15 por ciento por vehículo achatarrado, junto a reducciones significativas (no cuantificadas por el Gobierno) de contaminantes atmosféricos como NO_X y partículas en suspensión.

Por lo que respecta específicamente a las medidas de fomento del vehículo eléctrico (que, como hemos visto también se encuentran contempladas

parcialmente en los instrumentos planificatorios y de programación reseñados anteriormente), cabe destacar en primer lugar la aprobación del Real Decreto 414/2014, de 6 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos en 2014, en el marco de la Estrategia integral para el impulso del vehículo eléctrico en España 2010-2014 (Programa MOVELE 2014). Este programa, que mantiene la dotación de diez millones de euros prevista para las actuaciones en este ámbito durante el año 2013, mantiene unas características similares a las anteriores ediciones, si bien, incluye la novedad, respecto a los beneficiarios, de incluir a las Administraciones Públicas (junto a particulares, profesionales autónomos, y empresas privadas).

Por último, y desde una perspectiva distinta de la hasta ahora examinada de concesión directa de ayudas y subvenciones, destaca en el año 2014 la aprobación del Real Decreto 1053/2014, de 12 de diciembre, por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 «Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos», del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, y se modifican otras instrucciones técnicas complementarias del mismo. Su objetivo es establecer las especificaciones técnicas que se consideran convenientes para favorecer la implantación del vehículo eléctrico. Entre otros contenidos, el Real Decreto se ocupa de establecer las dotaciones mínimas de la estructura para la recarga del vehículo eléctrico en edificios o estacionamientos de nueva construcción y en vías públicas. De esta manera, en aparcamientos o estacionamientos colectivos privados debe incluirse una preinstalación mínima para que el propietario de cada plaza de aparcamiento pueda conectarse posteriormente mediante la instalación de una conducción (tubos y canales) hasta las plazas de aparcamiento. Los aparcamientos públicos permanentes o estacionamientos de flotas privadas deben incluir las instalaciones necesarias para suministrar a una estación de recarga por cada cuarenta plazas. Por otra parte, y por lo que respecta a la vía pública, deberán efectuarse las instalaciones necesarias para dar suministro a las estaciones de recarga para las plazas previstas en el Planes de Movilidad Sostenible supramunicipales o municipales.

4.3. TURISMO

La integración de aspectos ambientales en la política sectorial de turismo también ha estado presente en la actuación ambiental del Estado en el año 2014. En este sentido, cabe reseñar en primer lugar que durante

el año de referencia se ha llevado a cabo la implementación del programa "PIMA SOL", centrado en la renovación de infraestructuras en establecimientos hoteleros con el objetivo fundamental de disminuir sus emisiones de CO_2, óxido de nitrógeno, así como las partículas en suspensión. Como se recordará de la edición anterior de este Observatorio, se trata de un plan que se aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2013, y que se encuadraba en el contexto de las políticas y medidas adicionales que debían establecer los Estados Miembros a fin de reducir las emisiones de los sectores denominados difusos en los términos de la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009.

En cualquier caso, y más allá de las intervenciones específicamente dirigidas al fomento de la renovación hotelera, es preciso mencionar la aprobación mediante Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, del Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020 (en adelante, PSTNB). El mencionado Plan, que constituye un desarrollo del Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, se encuadra en el marco fijado por el artículo 14 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que se refiere a la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales. En este sentido, el PSTNB se concibe por parte de la Administración como un instrumento para integrar los valores de conservación en la política de turismo, impulsar la puesta en valor de la Red Natura 2000, e incentivar el sector turístico como fuente de ingresos y de empleo.

De esta manera, y descendiendo a los objetivos concretos, el plan se estructura en torno a cuatro objetivos o pilares básicos: a) El desarrollo de productos turísticos sostenibles, planteando para ello el desarrollo de un sistema de acreditación de la sostenibilidad turística para lugares de la Red Natura 2000; b) la promoción del turismo de naturaleza sostenible a través de una promoción turística diferenciada (que permita reconocer a aquellos empresarios adheridos al sistema que expresan su compromiso con la conservación de los valores naturales); c) la mejora de la consideración de la biodiversidad en las actividades de turismo de naturaleza a través de la elaboración y promoción de manuales de buenas prácticas, fortaleciendo el trabajo conjunto público-privado; d) mejorar los conocimientos, la información y la formación relacionada con el turismo de naturaleza y la biodiversidad.

XIII

Jurisprudencia Constitucional: el año del *fracking*

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. *FRACKING. 2.1. Antecedentes. 2.2. Revisión de los argumentos de las Sentencias. 2.3. El voto particular y los pareceres doctrinales. 2.4. Posición personal: integración del medio ambiente en las políticas sectoriales. 2.5. Algunos sistemas federales y la titularidad del demanio natural: dando carne y hueso al sistema competencial.* 3. GENERACIÓN ELÉCTRICA EN EL MEDIO MARINO (SSTC 3, 25 y 121/2014). 4. REGIMEN RETRIBUTIVO DE LA ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA (SSTC 96, 109 y 183/2014). 5. LEYES AUTOAPLICATIVAS, AUTONOMÍA LOCAL Y LEGISLACIÓN DE MONTES (SSTC 37, 95 y 162/2014). *5.1. Introducción. 5.2. Gomecello (STC 37/2014).* A. Antecedentes. B. La resolución del conflicto en defensa de la autonomía local. *5.3. Meseta-Ski (STC 162/2014).* A. Antecedentes. B. La decisión a partir de la legislación básica de montes. *5.4. Parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión (STC 95/2014): respaldo indirecto de la constitucionalidad de las leyes singulares de creación de espacios naturales protegidos.* 6. DEFENSA Y MEDIO AMBIENTE (SSTC 154, 182 y 192/2014). *6.1. La Ley vasca sobre contaminación del suelo (STC 192/2014). 6.2. Las Leyes castellano-manchegas de declaración de ciertos Parques Naturales (SSTC 154 y 182/2014).* 7. PUERTOS Y COSTAS (STC 34/2014). 8. RUIDO (STC 161/2014). 9. PATRIMONIO HISTÓRICO (STC 122/2014): La inconfesada interpretación de su reparto de competencias en clave ambiental. 10. VERIFICADORES MEDIOAMBIENTALES (STC 20/2014): El anuncio de una temática constitucional de interés. 11. MISCELÁNEA. *11.1. Tributos ecológicos (STC 110/2014). 11.2. Subvenciones (SSTC 33 y 144/2014). 11.3. Aznalcóllar (AATC 155 y 156/2014).*

1. INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional ambiental, 2014 ha sido sin duda "el año del *fracking*", como posiblemente lo fue el

anterior desde el ángulo de las legislaciones autonómicas[1]. En efecto, el Tribunal Constitucional ha decidido rápidamente en este ejercicio los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a las tres leyes autonómicas de signo prohibicionista aprobadas en 2013, por medio de las SSTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, y 208/2014, de 15 de diciembre, a cuyo comentario vamos a dedicar, lógicamente, una atención especial, por la importancia y rigurosa actualidad del tema. Ello nos va a permitir contrastar nuestra opinión con la de otros compañeros y amigos de este Observatorio que ya se han pronunciado al respecto, lo que puede ser una práctica saludable.

Pero hay también otros casos de interés. Ningún asunto de los reseñados en el sumario (la relación pretende ser, como de costumbre, completa) carece de él, ni ninguna de las decisiones del Tribunal Constitucional, si se profundiza un poco en ellas, resulta irrelevante. Pero permítaseme destacar en esta introducción simplemente otros tres, aunque por distintos motivos. La STC 161/2014, de 7 de octubre, sobre la Ley estatal del ruido, es una Sentencia, a mi juicio, de factura técnicamente muy correcta, pero que cuenta con un Voto particular de tono vehemente, lo que aviva siempre el interés. En un área afín, me ha sorprendido realmente la STC 122/2014, de 17 de julio, sobre la Ley madrileña de patrimonio histórico, una Sentencia que clarifica ciertamente los criterios de reparto competencial en la materia, en términos muy próximos (aunque no se reconozca abiertamente) a los ambientales, pero en detrimento, todo hay que decirlo (aunque esta vez quede sin réplica), de las competencias autonómicas. Por último, la STC 20/2014, de 10 de febrero (verificadores ambientales) resulta también, a mi juicio, estimulante, no tanto por lo que resuelve, sino por lo que anuncia como problema para una decisión futura.

2. *FRACKING*

2.1. ANTECEDENTES

Con inusitada rapidez, el Tribunal Constitucional ha resuelto en 2014 los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno frente a las Leyes cántabra, riojana y navarra, todas ellas de 2013, que prohibían de forma absoluta en sus respectivos territorios autonómicos el

1. López Ramón, F., "Introducción general: En la polémica del *fracking*", *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014. Y los estudios, en ese mismo volumen, entre otros, de Agustín Garcia Ureta (sobre el Reino Unido), Marcos Gomez Puente (Cantabria), René Javier Santamaria Arinas (La Rioja) y José Francisco Alenza Garcia (Navarra).

empleo de la técnica de la fracturación hidráulica (*fracking*) como método de investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales; declarando, como en mi opinión era previsible, la inconstitucionalidad de las mismas por motivos competenciales[2]. Ni siquiera dejó pasar el Tribunal esta vez, en ninguno de los tres casos, el plazo de cinco meses desde la admisión a trámite de los respectivos recursos, haciendo, pues, innecesario un pronunciamiento sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las leyes, producido de manera automática con aquélla por la invocación gubernamental del art. 161.2 CE[3].

Aunque no la mencionen en sus Preámbulos, resulta clara la influencia en las tres leyes de la Ley francesa núm. 835, de 13 de julio de 2011, la primera y más relevante, al menos en suelo europeo, de las leyes de prohibición[4]. En efecto, como la francesa, se trata de leyes de estructura simple, limitadas en lo esencial a prohibir, en sus respectivos territorios, la

2. SSTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, y 208/2014, de 15 de diciembre; en relación, respectivamente, con la Ley 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional, la Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional, y la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

3. Como se señala en el último fundamento jurídico de cada una de las Sentencias (SSTC 106/2014, FJ 9; 134/2014, FJ 3; y STC 208/2014, FJ 5). La extrema diligencia mostrada por el Tribunal Constitucional en la resolución de estos casos resulta tan evidente y llamativa que, como es lógico, se alude a ella, con expresiones similares a la aquí utilizada, en la mayor parte de los comentarios doctrinales ya realizados a la primera de las Sentencias, que luego mencionaremos, aunque no siempre en términos de aprobación. Prefiero pensar que esta rapidez puede ser reflejo de la nueva dinámica en la que parece haber entrado el Tribunal Constitucional, bajo su actual Presidencia, en el tratamiento de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (recursos y cuestiones de inconstitucionalidad). En efecto, un repaso de las Sentencias dictadas en esta clase de asuntos en 2014 permite comprobar que se han reducido considerablemente con carácter general los tiempos de resolución, y que la antigüedad de no pocos no llega al año (apenas tres meses, por ejemplo, desde su admisión tardó en resolverse el recurso de inconstitucionalidad frente a la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobada por Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, por STC 197/2014, de 4 de diciembre).

4. Ley núm. 2011/835, de 13 de julio de 2011, relativa a la prohibición de la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos o gaseosos por medio de la fracturación hidráulica y a la revocación de los permisos exclusivos de investigación que incluyan proyectos que comporten el empleo de dicha técnica (Jounal Officiel de la República Francesa de 14 de julio).

investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica de la fracturación hidráulica (así, por eje., el art. 1 de la primera de ellas, la Ley cántabra 1/2013: "Queda prohibido en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria el uso de la fractura hidráulica o *fracking* como técnica que, por medio de la inyección de aditivos químicos, es susceptible de ser utilizada para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional"), y a aplicar dicha prohibición con efectos retroactivos a los permisos ya concedidos y solicitudes en tramitación, sin contemplar ninguna clase de consecuencias indemnizatorias (así, por ejemplo, la Disposición transitoria única también de dicha Ley: "Lo dispuesto en la presente Ley será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida en el artículo 1, tanto a los ya concedidos o en tramitación, como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor").

En lo que difieren, lógicamente, del precedente francés es en su preocupación competencial, es decir, en la búsqueda de los títulos competenciales habilitantes para la toma de este tipo de decisión a escala autonómica, lo que fue objeto de discusión a lo largo de su tramitación parlamentaria y quedó reflejado luego en sus respectivos Preámbulos o textos en forma sustancialmente coincidente, aunque a la postre infructuosa.

La reacción del Gobierno estatal (y del Partido que lo respalda) a estas Leyes, y a otra serie de iniciativas autonómicas en el mismo sentido aunque menos contundentes, no se hizo esperar.

Aparte de la interposición de los correspondientes recursos de inconstitucionalidad, se aprovechó la remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley de contenido en principio diferente (la que sería Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares) para incorporar en el mismo, en sendas Disposiciones finales (segunda y tercera), dos sencillas modificaciones de otros tantos textos legales (la Ley del Sector de Hidrocarburos y el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos) que implicaban una toma de posición expresa sobre la técnica controvertida (explicada en el apartado II de la Exposición de Motivos del Proyecto y luego de la Ley), y que, como luego veremos, iban a jugar un papel determinante en la decisión de aquellos recursos.

Por medio de la primera de dichas modificaciones (Disposición final segunda de la Ley 17/2013), se incorporaba a la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, una simple referencia expresa, aunque

de claro sentido aprobatorio, a la técnica de la fracturación hidráulica (nuevo apartado 5 del art. 9):

> "En el desarrollo de los trabajos a ejecutar en el marco de los títulos señalados en este artículo (se refiere a las autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación) podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados *con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fracturación hidráulica*, la estimulación de pozo así como técnicas de recuperación secundaria y aquéllos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto" (la cursiva es nuestra).

Por medio de la segunda (Disposición final tercera de la Ley), se sometían sistemáticamente (y con carácter básico) a evaluación de impacto ambiental, mediante su inclusión en el Anexo I, los proyectos consistentes en la realización de perforaciones con empleo de la técnica del *fracking*, que hasta entonces, y en correspondencia con lo dispuesto en la normativa comunitaria, eran proyectos incluidos en el Anexo II y sujetos, por tanto, a examen casuístico o a la fijación de umbrales por las legislaciones autonómicas (nuevo párrafo e) del Anexo I, Grupo 2 del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero[5]):

> "e) Los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica".

2.2. REVISIÓN DE LOS ARGUMENTOS DE LAS SENTENCIAS

Como ya anticipamos, el Tribunal Constitucional ha estimado los recursos interpuestos por el Presidente del Gobierno frente a las Leyes cántabra, riojana y navarra de 2013 de prohibición de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional en sus respectivos territorios, declarando la inconstitucionalidad de las mismas por SSTC 106, 134 y 208/2014, respectivamente. La primera de dicha Sentencias, la STC 106/2014, de 24 de junio, relativa a la Ley del Parlamento

5. Como es sabido, dicho Texto Refundido ha sido derogado por la nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que mantiene la sujeción sistemática a evaluación de impacto ambiental ordinaria de dichas perforaciones [art. 7.1 a), en relación con el Anexo I, Grupo 2, letra d)], pero de forma más matizada, al excluir "las perforaciones de sondeos de investigación que tengan por objeto la toma de testigo previos (*sic*) a proyectos de perforación que requieran la utilización de técnicas de facturación hidráulica".

de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, es lógicamente la que realiza todo el esfuerzo argumentativo. La segunda, la STC 134/2014, de 22 de julio, sobre la Ley del Parlamento de la Rioja 7/2013, de 21 de junio, sintetiza en ocho puntos la doctrina sentada por la anterior. Y la tercera, la STC 208/2014, de 15 de diciembre, en relación con la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, se limita a reiterar la síntesis preparada por la segunda. La primera de la serie cuenta con un elaborado Voto particular formulado por los Magistrados Asua Batarrita, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos, que reiteran por remisión en la segunda, con la adhesión en esta ocasión del Magistrado Ortega Álvarez, y del que prescinden ya en la tercera.

Los recursos, de carácter esencialmente competencial, se fundamentaban en la posible vulneración de la competencia constitucionalmente reservada al Estado sobre las "bases del régimen minero y energético" (art. 149.1.25 CE), en combinación, siguiendo el planteamiento de la STC 197/1996, de 28 de noviembre, con la competencia también estatal sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13 CE), aunque también se invocaba la eventual lesión de un precepto constitucional de carácter sustantivo, el que establece la subordinación de "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad (…) al interés general" (art. 128.1 CE), por cortesía esta vez con el enfoque, a caballo entre lo competencial y lo sustantivo, de la pionera y temáticamente relacionada STC 64/1982, de 4 de noviembre[6].

Los Gobiernos y Parlamentos de las Comunidades Autónomas/Forales recurridas defendieron, por su parte, la legitimidad constitucional de las Leyes en cuestión invocando, de manera sustancialmente coincidente, las competencias autonómicas/forales en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (exclusiva), y de protección del medio ambiente, la salud y régimen minero y energético (todas éstas de desarrollo legislativo y ejecución), con el acento puesto en la competencia de ordenación territorial en el caso de Cantabria, y en las relativas a la protección del medio ambiente y la salud, incluida la facultad de dictar normas adicionales de protección de aquél, en los casos de la defensa esgrimida por las Comunidades riojana y navarra.

Sintetizando aún más (más allá de los ocho puntos antes mencionados), la argumentación desplegada por la STC 106/2014, de 24 de junio, para justificar su fallo estimatorio, dicha argumentación se podría

6. Sobre la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

expresar (o tal vez sería preferible decir reformular), en mi opinión, de la manera siguiente:

(1) Partiendo del carácter esencialmente competencial de la disputa, y optando claramente por comenzar (que será finalizar) el análisis del caso desde esta perspectiva, la Sentencia se plantea en primer término el tradicional problema de la selección de los títulos competenciales relevantes para la decisión del asunto, de entre todos los esgrimidos por las partes en conflicto y que acabamos de mencionar.

Hecho este planteamiento, la Sentencia llega tempranamente, y hay que reconocer que sin grandes alardes argumentativos (ni mencionar siquiera los asentados criterios generales que, según la jurisprudencia constitucional, han de guiar esta operación), a la conclusión (FJ 3) de que la regulación controvertida (esto es, la prohibición de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional) se inscribe competencialmente en la materia "régimen minero y energético", en la que, como es sabido, corresponde al Estado el dictado de las bases y a las Comunidades Autónomas (a Cantabria, que es a la que se refiere la STC 106/2014, pero igualmente a La Rioja y Navarra y aun cabría decir que a todas las demás) el desarrollo legislativo y la ejecución (art. 149.1.25 CE, con el refuerzo del art. 149.1.13 CE, y concordantes estatutarios):

> "Debe señalarse que la controversia se encuadra en el ámbito material de la energía, no obstante la incidencia que los recursos mineros y gasísticos, el régimen jurídico de los hidrocarburos líquidos y sólidos y su explotación tiene sobre otras materias; en especial la protección del medio ambiente. El título competencial prevalente es, por tanto, el relativo a la energía, en tanto que la fractura hidráulica es una técnica de investigación, exploración y explotación de gas no convencional" (FJ 3).

(2) Una vez establecida esta premisa, el siguiente paso que emprende lógicamente la Sentencia consiste en determinar cuáles puedan ser las bases, la legislación básica estatal, en relación con la controvertida técnica exploratoria y de extracción de hidrocarburos, para, si el resultado de la búsqueda es positivo, proceder a su contraste con la/las regulaciones autonómicas impugnadas, previo examen de los requisitos constitucionalmente exigibles a aquélla (FFJJ 5 a 7).

Ni que decir tiene que dicha indagación resulta extraordinariamente sencilla a la vista de las Disposiciones finales (segunda y tercera) incorporadas a la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y

extrapeninsulares, y que antes hemos reseñado, y que, pese a ser posteriores a las normativas autonómicas impugnadas, representan a la fecha de dictar Sentencia el parámetro determinante de su constitucionalidad, según doctrina reiterada del Tribunal.

Identificadas las bases, y siendo claro su sentido (aprobatorio del empleo de la técnica) lo demás resulta igualmente simple. La Sentencia procede, primero, a comprobar el carácter formal y materialmente básico del precepto incorporado por la Disposición final segunda de la Ley 17/2013 a la Ley del Sector de Hidrocarburos (FJ 6). El carácter formalmente básico resulta indudable, por tratarse de un texto legal y venir expresamente calificado como básico. Y el material tampoco ofrece a la Sentencia excesivas dudas, por tratarse de una decisión trascendente de política energética, que no agota la regulación de la materia, dejando espacio, pues, al desarrollo autonómico [FJ 6 c)]:

> "La fijación por el Estado de unos criterios uniformes en cuanto a las técnicas que pueden ser utilizadas en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos constituye una norma básica, con arreglo al art. 149.1.13 y 25 CE; se trata de evitar los posibles desequilibrios o desigualdades en el conjunto del sistema a los que podría conducir la fijación de criterios unilaterales por las Comunidades Autónomas que supongan la inclusión o exclusión de determinadas técnicas habituales en la industria para la investigación y extracción de hidrocarburos. Por otra parte, el interés que lleva consigo el aprovechamiento de hidrocarburos no convencionales por su contribución al abastecimiento energético, muy especialmente en países de acusada y crónica dependencia energética, como es notoriamente el caso de España, justifica también el carácter básico de la autorización de la fractura hidráulica, por las posibilidades que ofrece esta técnica de mejorar la productividad de las explotaciones de los yacimientos de gas no convencional (…).
>
> La regulación de la técnica de la fractura hidráulica para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales que lleva a cabo la citada Ley 17/2013 mediante la adición del apartado 5 al art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos, resulta pues justificada constitucionalmente, tanto por resultar necesaria para preservar lo básico en materia energética (art. 149.1.25 CE), como también por su incidencia para el desarrollo de la actividad económica del país y, por tanto, para la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE)" [FJ 6 c)].

De igual manera, aunque de forma más sucinta, verifica el carácter formal y materialmente básico de la Disposición final tercera de la Ley

17/2013, redirigiendo su incardinación competencial al ámbito (no mencionado por dicha Ley) de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) [FJ 6 d)][7].

(3) Y, una vez confirmada la naturaleza formal y materialmente básica de una legislación estatal que permite el uso de la conflictiva técnica, la incompatibilidad con la misma de unas regulaciones autonómicas que se limitan a prohibir indiscriminadamente su empleo en sus respectivos territorios, resulta tan manifiesta, cualquiera que sea el título competencial en el que pretendan ampararse, que la ineludible conclusión que extraen de ellas las Sentencias es la inconstitucionalidad (mediata) de tales regulaciones [FJ 8 a)]:

> "Esta prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria contradice de manera radical e insalvable lo dispuesto en el apartado 5 del art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos, añadido por la citada Ley 17/2013, en cuya virtud se autoriza la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, precepto formal y materialmente básico *ex* art. 149.1.13 y 25 CE" [FJ 8 a)].

(4) Hubiera sido preferible, a mi juicio, que, antes de alcanzar dicha conclusión, la Sentencia hubiera completado el análisis de la otra de las Disposiciones finales (la tercera) de la Ley 17/2013, la que modificaba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, sometiendo sistemáticamente a EIA (vía Anexo I) toda perforación con fines de investigación o explotación de hidrocarburos que comporte el uso del *fracking*, pues en realidad esta medida (más allá de su incardinación competencial en el ámbito de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, y más allá también del juicio técnico o de oportunidad que merezca) formaba parte del mismo paquete normativo y era expresión del mismo designio del legislador básico de autorizar el empleo de la fracturación hidráulica, designio justamente con el que había que confrontar las regulaciones autonómicas de signo diametralmente opuesto.

---

7. No se tiene en cuenta como parámetro de enjuiciamiento la nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, por quedar aplazada la sujeción a la misma de las evaluaciones de competencia autonómica, en virtud de lo dispuesto en su disposición final undécima, al momento en que las Comunidades Autónomas aprueben su normativa de adaptación a dicha ley, o en todo caso al transcurso de un año desde la entrada en vigor de la ley, es decir, al 12 de diciembre de 2014 [STC 106/2014, FJ 6 a) *in fine*].

Sin embargo, en lugar de ello, la Sentencia pospone el referido análisis a un momento posterior [a continuación, en el propio FJ 8 a)], en el que ya ha quedado dictaminada la inconstitucionalidad de las regulaciones autonómicas, sembrando, pues, lógicas dudas sobre la relevancia de los títulos competenciales ambientales en la resolución de la disputa. En este terreno la Sentencia es menos concluyente. No corrige, desde luego, su inicial apreciación de que regulaciones como las impugnadas se incardinan competencialmente en la materia "régimen minero y energético", pero tampoco llega a descartar completamente (como hubiera sido deseable en aras a la claridad) la pertinencia de encuadrarlas competencialmente en el ámbito material de la protección del medio ambiente. Parece querer situarse, a este respecto, en un punto intermedio, ponderando la circunstancia de que el legislador estatal haya sido sensible a la dimensión ambiental del problema, y cargando innecesaria (e indebidamente) las tintas en las supuestas bondades de la nueva previsión de sujeción sistemática de las perforaciones (para la práctica del *fracking*) a evaluación de impacto ambiental "favorable", error deslizado en el Preámbulo de la Ley 17/2013 (apartado II, *in fine*) y reiterado irreflexivamente por la Sentencia[8].

> "La prohibición impuesta por el art. 1 de la Ley impugnada no puede considerarse como una norma adicional de protección en materia medioambiental (…).
>
> Conviene recordar que la legislación básica estatal no se ha limitado a regular con carácter básico ex art. 149.1.13 y 25 CE la autorización del uso de la fractura hidráulica o *fracking* como técnica de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales; también, en consonancia con las recomendaciones formuladas en este sentido por la Unión Europea en los instrumentos anteriormente mencionados, ha intentado dar respuesta a las preocupaciones medioambientales que suscita el empleo de esta técnica industrial. Al efecto ha establecido con carácter básico (al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de protección del medio ambiente ex art. 149.1.23 CE, como antes hemos tenido ocasión de precisar) la exigencia de una previa declaración de impacto ambiental *favorable* para autorizar los proyectos que requieran la utilización de la técnica de la fractura hidráulica (…).

8. Como certera y tempranamente advirtiera Andrés Betancor, "Fracking constitucional", en su blog del diario *Expansión*, el 2 de julio de 2014.

> En el marco de este procedimiento deberá quedar garantizada la máxima protección del medio ambiente y de los recursos naturales, sin que pueda autorizarse ningún proyecto que no haya obtenido la previa declaración de impacto ambiental *favorable*. De este modo la Administración que resulte competente en cada caso para autorizar los proyectos que impliquen la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, deberá llevar a cabo de forma previa la correspondiente evaluación de impacto ambiental de cada proyecto, en la que habrá de hacerse efectivo el principio de precaución, *de suerte que, como es obvio, se denegará la autorización del proyecto que suponga el empleo de la técnica del fracking si el resultado de la evaluación de impacto ambiental del mismo es negativo*" [FJ 8 a)] (las cursivas son nuestras).

El problema es que, al margen de errores, no se sabe muy bien qué relación guarda todo esto con la resolución de la controversia competencial. De haber querido involucrar realmente los títulos competenciales (estatales y autonómicos) en materia de protección del medio ambiente en la resolución de la disputa, la Sentencia tendría que haber analizado consecuentemente por qué en este caso no se permite a las Comunidades Autónomas elevar los estándares de protección establecidos por la legislación básica estatal (que es, como es sabido, uno de los contenidos normales de la competencia autonómica de desarrollo legislativo en la materia), cosa que no hace. Pero es más, la retórica desplegada por la Sentencia en esta parte final de su argumentación podría hacer pensar que el desenlace del asunto podría haber sido otro de no haberse acometido la indicada reforma de la legislación básica en materia de evaluación de impacto ambiental. Pero, ¿hubiera cambiado en algo las cosas que la Ley 17/2013 no hubiera incluido la consabida Disposición final tercera? En mi opinión, claramente no. Con tal Disposición o sin ella el juicio competencial seguiría siendo exactamente el mismo, pero sobre esta cuestión volveremos más adelante. En cierto modo, así lo acaba reconociendo la STC 106/2014 en el mismo FJ 8 a), al regresar de nuevo exclusivamente a los títulos competenciales en materia energética:

> "La prohibición absoluta e incondicionada de una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos no puede decidirse por una Comunidad Autónoma. De la doctrina constitucional se infiere sin dificultad que, con la finalidad de protección del medio ambiente, la Comunidad Autónoma puede imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, pero sin alterar el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético. La prohibición de la técnica

> del *fracking* que establece el art. 1 de la Ley autonómica impugnada vulnera la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 y 25 CE, al excluir la eficacia en el territorio de Cantabria de la legislación básica que se dicta al amparo de los referidos títulos competenciales" [FJ 8 a)].

2.3. EL VOTO PARTICULAR Y LOS PARECERES DOCTRINALES

El Voto particular concurrente a la STC 106/2014 de los Magistrados Asua, Valdés y Xiol coincide con el parecer mayoritario en el fallo, es decir, con la estimación del recurso de inconstitucionalidad (tal es justamente el sentido del calificativo "concurrente"), pero discrepa en la argumentación conducente al mismo.

El motivo principal (que no único) de la discrepancia es el planteamiento excesivamente lineal y apriorístico con que, a juicio de estos Magistrados, la Sentencia enfoca la resolución del caso (apartado 2 del Voto), al seleccionar de entrada y sin mayores argumentos, como vimos, la materia "régimen minero y energético" como quicio de la decisión. A este respecto, los Magistrados que formulan el Voto particular hubieran preferido un enfoque más dialéctico de la controversia competencial, es decir, que la disputa se hubiera planteado en términos de "concurrencia de títulos competenciales distintos sobre un mismo espacio físico" (de los correspondientes al Estado en materia de régimen minero y energético, y a la Comunidad Autónoma en las materias, principalmente, de ordenación territorial, protección del medio ambiente y la salud), que es, en su opinión, la manera habitual de proceder del Tribunal Constitucional en esta clase de asuntos. Con este enfoque no se hubiera dado primacía incondicionada a los títulos competenciales del Estado, sino sólo, y de acuerdo con la doctrina constitucional en este tipo de asuntos, en caso de falta de posibilidades de acuerdo y tras la determinación de su condición de títulos prevalentes.

No obstante, en el caso presente, los Magistrados discrepantes se muestran conformes con el fallo debido a la radicalidad de las propuestas autonómicas enjuiciadas (del tipo de la declarada inconstitucional por la ya mencionada STC 64/1982), que no dejaría espacio para la ponderación propia de ese enfoque dialéctico, o anticipando que, en este caso, el empleo del criterio de la concurrencia de títulos no conduciría a otro resultado (apartado 3 del Voto).

Junto a esta discrepancia metodológica (estimable, aunque no enteramente compartible, como razonaremos después), el Voto particular formula otra serie de críticas a la argumentación mayoritaria, menos relevantes y, en mi opinión, poco justificadas. Critica, en primer lugar, la introducción

que se hace en los primeros fundamentos jurídicos de la Sentencia de la temática del *fracking* y de su marco normativo por superflua y de cierto tono apologético (apartado 1 del Voto). No más, en mi opinión, que las que encabezan otras muchas Sentencias. Y censura, en segundo lugar, que la Sentencia no preste atención a los riesgos para la salud derivados de la práctica del *fracking*, ni en consecuencia a los títulos competenciales (estatales y autonómicos) en materia de sanidad (apartado 4). Tampoco, a mi juicio, es ésta una omisión relevante, pues en el caso del *fracking* los riesgos para la salud son indisociables de ciertos riesgos ambientales (se trata fundamentalmente del riesgo de contaminación de los acuíferos), de manera que la referencia a estos últimos incluye los primeros, y además el reparto de competencias en las dos materias (sanidad y protección del medio ambiente) es sustancialmente el mismo.

En la doctrina que se ha ocupado hasta la fecha de las referidas Sentencias del Tribunal Constitucional cabe encontrar opiniones muy diferentes. Sin ánimo de exhaustividad, Fernandez de Gatta[9] y Garrido de las Heras/Anton Vega[10] aplauden, sin duda, la decisión y los argumentos del Tribunal, aunque sin contrastarlos con otros distintos (por ejemplo, los del Voto particular). Betancor[11], que también comparte desde luego el fallo, advierte sin embargo, con razón de la defectuosa comprensión por parte de la Sentencia del instituto de la evaluación de impacto ambiental, a la que antes ya aludimos. López Ramón[12] se muestra, en cambio, mucho más crítico. Partiendo del planteamiento del Voto particular de "concurrencia competencial", pero dando un paso más allá, duda de que la simple sujeción a evaluación de impacto ambiental haya colmado (como parece admitir la Sentencia) todas las lagunas (ambientales) presentes en la actual regulación española del *fracking*[13], lo que le lleva a cuestionar su carácter

9. Fernández de Gatta Sánchez, D., "La Sentencia de 24 de junio de 2014 sobre la prohibición autonómica de la fractura hidráulica (*fracking*) y la indudable reafirmación de las competencias del Estado", *Diario La Ley*, núm. 8358, de 21 de julio de 2014; y del mismo autor, "El régimen jurídico europeo y español de la extracción de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica", *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 167, 2014, pp. 69 y ss.
10. Garrido de las Heras, S. y Antón Vega, D., "El reparto de competencias en materia de hidrocarburos: la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el uso de la técnica de *fracking*", *Diario La Ley*, núm. 8401, de 17 de octubre de 2014.
11. Betancor, A., "Fracking constitucional", en su blog del diario *Expansión*, el 2 de julio de 2014.
12. López Ramón, F., "En la polémica del *fracking*", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 29, 2014, pp. 14 y ss.
13. Evidenciables por la lectura de la Recomendación de la Comisión de 22 de enero de 2014, "relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de

"materialmente básico", por no respetar "unos criterios mínimos de ponderación entre los bienes constitucionales concernidos". Y se pregunta, además, qué hubiera podido pasar de no haberse incluido en la Ley 17/2013 las Disposiciones finales que ya conocemos, sugiriendo que entonces, ante la novedad del fenómeno y a falta de una legislación "básica" favorable a la técnica controvertida, la balanza tendría que haberse inclinado del lado de las leyes autonómicas prohibicionistas (al amparo de las competencias autonómicas, no sólo en materia ambiental, sino también de desarrollo legislativo en el propio sector minero y energético). Santamaria Arinas[14] se lamenta, por su parte, de que el conflicto se haya resuelto en términos estrictamente competenciales, sin entrar en consideraciones sustantivas acerca de la legitimidad (constitucional) de la autorización/prohibición del *fracking*, que analiza con detalle en su trabajo, con un cierto tono de reproche ("da la impresión de que con el manto competencial se pretende sepultar el debate jurídico sobre las cuestiones sustantivas"), aunque sin precisar, a mi juicio, de qué manera la Sentencia hubiera podido o debido dar ese giro al planteamiento del caso. Por último, Ayllon Díaz-González[15] discrepa abiertamente de la Sentencia en el propio terreno del reparto competencial, reclamando que la jurisprudencia constitucional abandone en éste y otros casos (que no se precisan) un enfoque que el autor califica como "sumamente rígido" y poco realista, reconociendo no sólo a las Comunidades Autónomas, sino incluso a los Municipios, la capacidad de tomar sus propias decisiones en asuntos como el presente.

2.4. POSICIÓN PERSONAL: INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES

Mi opinión también es claramente favorable a la Sentencia, no sólo en lo relativo al fallo (que, al menos desde el punto de vista competencial, apenas nadie discute, con la excepción del autor antes citado en último lugar), sino también en cuanto al planteamiento básico del asunto. Ciertamente, no se trata de una Sentencia brillante. Como ya señalamos anteriormente, la selección de los títulos competenciales determinantes, los relativos al régimen minero y energético, se hace sin mayores argumentos (luego intentaremos añadir algunos), y su relación con los ambientales se

---

hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen" (DO L 39, de 8 de febrero de 2014, pp. 72 y ss.).

14. Santamaria Arinas, R. J., "Las claves jurídicas del debate sobre el *fracking*", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. V, núm. 1, 2014, pp. 33 y 35-36.

15. Ayllón Díaz-González, J. M., "«El agua, sin gas, por favor»: la controversia jurídica en torno al *fracking* en España", *eXtoikos*, núm. 15, 2014, pp. 35 y ss.

presenta de una manera quizás un tanto confusa (también intentaremos luego aclararla), pero, con todo, los enfoques alternativos que hemos mencionado en el apartado anterior no me parecen superiores.

Comenzaremos, lógicamente, con el del Voto particular. No creo sinceramente que plantear el conflicto en términos de "concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico" presente en este caso especiales ventajas. Para empezar, me parece inexacto afirmar, como se hace en el Voto, que éste sea el enfoque sistemáticamente seguido por el Tribunal Constitucional en la resolución de esta clase de conflictos. El Voto menciona, entre otros, el caso de la legislación castellano-manchega sobre antenas de telefonía móvil, ciertamente planteado en estos términos (STC 8/2012, de 18 de enero), pero podrían recordarse otros, probablemente aún más afines, planteados directamente en términos de selección de la materia competencial relevante, como el de la prohibición (relativa) en territorio aragonés de establecimientos penitenciarios y de depósitos de residuos nucleares (STC 14/2004, de 12 de febrero).

El enfoque de la "concurrencia de títulos" no presenta, en efecto, en mi opinión en el caso presente ninguna ventaja, porque la prohibición terminante de una determinada actividad en territorio autonómico (efectuada al amparo de los títulos competenciales que sean) excluye por definición toda posibilidad de acuerdo o entendimiento (con el titular de las otras competencias en disputa), que es justamente lo que pretende propiciar en primer término aquel enfoque dialéctico, abocando, pues, derechamente al último escalón del test de la "concurrencia de títulos", que no es otro que la determinación de los títulos competenciales "prevalentes". Así acaba reconociéndolo implícitamente, como no podía ser de otra forma, el propio Voto particular concurrente, y de ahí que no discuta el fallo.

Así las cosas, no se puede reprochar a la Sentencia que comience el examen de la cuestión por donde según el Voto particular debiera haber terminado, es decir, por la determinación de qué materia competencial es la más directamente involucrada por una decisión como la de prohibir la práctica del *fracking*.

Es en este punto donde, como dijimos, la Sentencia debería haber reforzado su argumentación, lo que quizás podría haberse hecho en los siguientes términos:

La fractura hidráulica de alto volumen no es simplemente una más entre otras posibles técnicas mineras. Es en el momento actual la técnica que permite la explotación de unos determinados recursos geológicos, los

yacimientos no convencionales de hidrocarburos (el único método "técnica y económicamente viable" para este fin). Prohibir el *fracking* equivale, pues, a prohibir la explotación de dichos recursos, lo que constituye una decisión que excede toda la baraja de materias esgrimida por las Comunidades Autónomas autoras de las Leyes recurridas (ordenación del territorio, protección del medio ambiente, etc.), porque se enmarca claramente en el ámbito de la política minera y energética, en el que las decisiones básicas (y obviamente la de prohibir o autorizar lo es) corresponde tomarlas al Estado (art. 149.1.25 CE).

Evidentemente, en la toma de esta decisión se han de ponderar también los riesgos ambientales y para la salud que, en su estado actual de desarrollo, comporta la técnica del *fracking*, pero eso no significa que la decisión quede por ello sustraída al titular de la competencia en materia de bases de la política energética. La Sentencia debiera haber invocado a este respecto el principio de integración (o de ubicuidad) de lo ambiental (lo mismo cabría decir de la salud) en el ámbito de las políticas sectoriales (aquí, la política energética).

Dicho de otra manera, el hecho de que la decisión de prohibir la práctica del *fracking* se tome por motivos ambientales o de protección de la salud (los de ordenación territorial resultan claramente por sí solos insuficientes) no convierte a esa decisión, desde el punto de vista competencial, en una medida de protección del medio ambiente o sanitaria, sino que sigue siendo una decisión básica de política energética, en cuya adopción el titular de esta competencia ha de ponderar (la Constitución le obliga a ello) distintos factores, entre ellos, los ambientales y sanitarios (arts. 45 y 43 CE).

Decisiones ambientales autonómicas que podrían entrar en "concurrencia" legítima con la decisión básica de permitir la explotación de hidrocarburos no convencionales serían, por ejemplo, la de someter sistemáticamente a evaluación de impacto ambiental las perforaciones profundas que utilicen la técnica de la fracturación hidráulica (si no lo hubiera hecho ya el legislador estatal con carácter también básico), la de prohibir, incluso, las perforaciones en ciertas zonas de especial valor ecológico o de especial riesgo sísmico, etc.; pero no la de declarar la Comunidad Autónoma en su conjunto como territorio libre de *fracking*, por la simple razón de que, aun estando limitada esta decisión, como no puede ser de otra forma, al ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, representa un pronunciamiento básico sobre el ejercicio en suelo español de una actividad económica, que sólo corresponde adoptar al titular de la competencia

sustantiva (la STC 106/2014, FJ 8 a), acaba, como vimos, expresándose en similares términos).

Pasando ahora a otras cuestiones planteadas por la doctrina que ha comentado estas Sentencias, frente a la opinión del Profesor López Ramón, no me parece decisiva para la resolución del conflicto competencial la aprobación, en el marco de la Ley 17/2013, de las dos Disposiciones finales que conocemos y que reafirman la posición favorable del legislador básico en relación con la técnica del *fracking*. Ciertamente, la Sentencia se apoya en ellas y se abstiene de contemplar otras hipótesis. Pero, en mi opinión, aun en su ausencia, la resolución del caso hubiera debido ser la misma. En efecto, los yacimientos no convencionales de hidrocarburos no constituyen un descubrimiento reciente, sino que son conocidos de antiguo. Se trata únicamente de que el desarrollo de la técnica de la fractura hidráulica (por cierto, también conocida de antiguo, y utilizada, por ejemplo, con el fin de potenciar las extracciones convencionales), ha permitido ahora que su explotación sea viable económicamente. En tales circunstancias, ya había, en mi opinión, en el marco de la legislación de hidrocarburos (por la simple razón de no discriminar entre una u otra clase de hidrocarburos ni de técnicas) un pronunciamiento básico sobre la aceptación de las técnicas que los avances tecnológicos vayan proporcionando en cada momento, y cuya mención específica en dicha legislación no parece exigible para legitimar su empleo. De ahí que la reforma de la Ley de Hidrocarburos, incorporando ahora una mención específica a esa técnica, no tenga otro sentido que el de disipar dudas, pero no el de autorizar un tipo de explotación antes supuestamente desconocido o prohibido. En ese hipotético contexto, que por lo demás es el que había con anterioridad a la aprobación de la Ley 17/2013, las Leyes autonómicas de interdicción del *fracking* seguirían invadiendo una competencia reservada al Estado.

El propio López Ramón y Santamaría Arinas sugerían que la Sentencia debiera haber entrado en cuestiones sustantivas. Más o menos, pues, que no se debería haber reconocido carácter básico a la legislación estatal sin un previo examen de su conformidad con el principio rector de la protección del medio ambiente (art. 45) y otros principios constitucionales. Sin embargo, en mi opinión, hubiera resultado sorprendente que la Sentencia se planteara de oficio el tema de la constitucionalidad material del *fracking*, cuando la cuestión debatida era, por así decirlo, previa, y de índole estrictamente competencial, a saber, a qué instancia (Estado o Comunidades Autónomas) corresponde tomar la decisión de autorizar su práctica en nuestro país. Tiempo habrá, sin duda, para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse, por las vías procesales oportunas, sobre tales cuestiones

sustantivas, que, además, serían entre nosotros realmente novedosas, aunque barrunto poco prometedoras. No obstante, y como ya vimos, en su examen puramente competencial del asunto, la Sentencia no dejaba de introducir algunas consideraciones ambientales de tipo sustantivo, encaminadas (al menos implícitamente) a verificar el cumplimiento por parte de la legislación básica estatal del mandato constitucional de compaginar el desarrollo económico y la protección del medio ambiente (expresado ya por la STC 64/1982), aunque concediendo, en mi opinión, también en este punto, una importancia inmerecida a la reforma del Texto Refundido de la Ley de EIA de proyectos llevada a cabo por la Ley 17/2013, como ya dijimos (pues sin ella, las perforaciones profundas ya estaban sometidas a EIA, aunque fuera tras examen caso por caso).

Démosle ahora la vuelta a la tortilla. Supongamos por un momento, lo que no resulta en modo alguno descabellado, que el Gobierno actual o el que le suceda decidiera modificar de nuevo la Ley de Hidrocarburos en el sentido ahora de prohibir temporalmente la investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica de la fractura hidráulica (es decir, de establecer una moratoria), lo que, sin duda, se justificaría en la Ley de reforma, como en todas las leyes de esta clase, fundamentalmente a partir del principio de precaución. Esta nueva disposición legal podría llegar también a conocimiento del Tribunal Constitucional por cualquiera de los cauces conocidos, y si su cuestionamiento se basara, como sería esperable, en la posible vulneración de preceptos constitucionales sustantivos (pongamos por caso, la libertad de empresa), el Tribunal habría de entrar de lleno, ahora sí, en el terreno reclamado, con previsible resultado confirmatorio de la constitucionalidad de la prohibición[16].

Pero no es esto sobre lo que me interesa ahora llamar la atención, sino sobre la faceta competencial. No estoy muy seguro de que quienes reclaman en el contexto normativo actual la capacidad de las Comunidades Autónomas y de los Municipios para tomar sus propias decisiones sobre el *fracking*, defendieran también idéntica libertad de actuación autonómica y municipal en presencia de una ley estatal prohibicionista, que sería lógicamente en este caso para poder autorizar la explotación de hidrocarburos no convencionales en sus respectivos territorios a pesar de dicha prohibición general. Pero, en cualquier caso, ¿tendrían competencia para hacerlo? Evidentemente, no. Pese a su motivación ambiental, la decisión estatal de

16. Como ha ocurrido en Francia. Decisión del Consejo Constitucional francés 346/2013, de 11 de octubre de 2013, en una cuestión prioritaria de constitucionalidad relativa a la Ley 835/2011, de 13 de julio de 2011, disponible en versión española en la página web del Consejo Constitucional (*www.conseil-constitutionnel.fr*).

prohibir la práctica del *fracking* seguiría siendo una decisión básica de política minera y energética, amparada por lo tanto competencialmente en el art. 149.1.25 CE, frente a la que no cabría oponer ningún título competencial autonómico. Si esto es así, y seguramente nadie lo pondría en duda, la respuesta debe ser la misma en el caso inverso (en el que ahora nos hallamos), por elementales razones de coherencia.

2.5. ALGUNOS SISTEMAS FEDERALES Y LA TITULARIDAD DEL DEMANIO NATURAL: DANDO CARNE Y HUESO AL SISTEMA COMPETENCIAL

Para terminar, cabe hacerse la pregunta de por qué si en otros países de estructura territorialmente descentralizada las unidades políticas que los componen pueden decidir por sí mismas si autorizan o no la práctica del *fracking*, en el nuestro las Comunidades Autónomas no pueden hacer lo propio. El ejemplo más relevante (pero probablemente no el único) son los Estados Unidos de Norteamérica, donde es bien conocido que la extracción de hidrocarburos no convencionales no está autorizada con carácter general, sino que depende de la posición de cada Estado.

A primera vista, la respuesta parece sencilla. Será así porque esos países cuentan con un sistema distinto de distribución competencial. Pero inmediatamente surge la siguiente pregunta, no tan fácil de responder, a saber, dónde radica la diferencia relevante a estos efectos.

No pretendo hacer aquí un análisis de Derecho comparado en lo tocante al reparto territorial de competencias en relación con la investigación y explotación de hidrocarburos, ni, mucho menos, trivializar la cuestión sugiriendo que los sistemas constitucionales hayan de responder siempre a unos modelos determinados. Me basta con llamar la atención sobre algunas características diferenciales, por lo demás bien conocidas, de los sistemas federales de tipo norteamericano en relación con el nuestro, que pueden proporcionar alguna clave explicativa del asunto.

En efecto, en estos sistemas, la soberanía sobre los recursos naturales (como las aguas y los recursos mineros y energéticos) y, en su caso, su titularidad, si se trata de bienes públicos, corresponde en principio a los Estados en cuanto entidades políticas originarias (a menos que la Constitución federal diga otra cosa, que no es el caso de la Constitución norteamericana), por lo que no es de extrañar que sean los Estados quienes, en casos como el que nos ocupa, puedan adoptar la decisión de no permitir su explotación (justificando obviamente esa decisión desde el punto de vista material). La Federación podrá incidir en la regulación, entre otras, de las

condiciones ambientales a cumplir en caso de explotación de los recursos, a partir de los títulos competenciales pertinentes que tenga constitucionalmente atribuidos (cláusula de comercio u otros), pero no seguramente reemplazar a los Estados en la toma de esa decisión básica.

En cambio, en un sistema autonómico como el nuestro, el punto de partida parece que ha de ser más bien el contrario, que la soberanía sobre los recursos naturales corresponde al Estado, como entidad política originaria. En nuestro caso, además, los recursos mineros, y entre ellos los hidrocarburos, son bienes de dominio público, y significativamente de titularidad "estatal". Aunque la jurisprudencia constitucional no haya explicado nunca en estos términos la titularidad "necesariamente estatal" del llamado dominio público "natural", sino en otros bien conocidos (STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas), la coherencia de esta doctrina con nuestro modelo territorial resulta, a mi juicio, evidente.

Es lógico, pues, que en un país como el nuestro la decisión básica acerca de la posibilidad de aprovechamiento o no de ciertos recursos naturales como los hidrocarburos no convencionales sólo pueda adoptarla el Estado. Se habrá de apoyar esta conclusión en la competencia estatal sobre las "bases del régimen minero y energético" (art. 149.1.25 CE), porque, como es sabido, la titularidad del demanio (natural) no es un título atributivo de competencias, y porque los conflictos competenciales no se pueden resolver con simples apelaciones genéricas al modelo de Estado, pero, insisto, la coherencia de dicha conclusión tanto con una como con otro (su "carne y hueso") son, en mi opinión, evidentes.

En nuestro sistema, son las Comunidades Autónomas las que podrán incidir en la regulación, entre otras, de las condiciones ambientales de la investigación y explotación, a partir de los títulos competenciales que evidentemente ostentan en este ámbito, pero no tomar, a través de estos títulos, una decisión básica que no les corresponde.

3. GENERACIÓN ELÉCTRICA EN EL MEDIO MARINO (SSTC 3, 25 Y 121/2014)

Las SSTC 3/2014, de 16 de enero, 25/2014, de 13 de febrero y 121/2014, de 17 de julio, reafirman la doctrina constitucional ya consolidada sobre la extraterritorialidad autonómica del mar, y la consiguiente excepcionalidad de la de proyección sobre el medio marino de los títulos competenciales autonómicos, que requiere, por lo general, previsión explícita en las normas integrantes del bloque de constitucionalidad, en relación con una

temática nueva y de interés, aunque todavía no experimentada entre nosotros, como son las instalaciones de producción de energía eléctrica en el mar, en particular, los llamados parques eólicos marinos.

En efecto, la Xunta de Galicia y el Gobierno de Canarias habían planteado en su momento sendos conflictos positivos de competencia en relación con el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, en el que, además de regularse con detalle el mencionado procedimiento, se atribuía la competencia autorizatoria a la Administración General del Estado, resueltos por las SSTC 3 y 25/2014, respectivamente. Y cuando dicho Real Decreto fue objeto de una modificación parcial, por medio del Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales, el Gobierno canario promovió frente a este último un nuevo conflicto positivo de competencia, que fue el decidido por la STC 121/2014.

La extraterritorialidad autonómica del mar ya había sido apuntada por la famosa Sentencia sobre la Ley de Costas [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7A)], y las condiciones para la excepcional proyección sobre el mar de las competencias autonómicas, explicitadas, en relación con la temática de las áreas marinas protegidas, por la STC 38/2002, de 14 de febrero, sobre el parque natural/reserva marina de Cabo de Gata/Níjar. Entretanto, es decir, con posterioridad al planteamiento de los indicados conflictos positivos de competencia, pero antes de su resolución, tres Sentencias del ejercicio anterior, las SSTC 8/2013, de 17 de enero, 87/2013, de 11 de abril y 99/2013, de 23 de abril, en materia de exploración e investigación de hidrocarburos, la primera, y de nuevo sobre espacios naturales protegidos en el mar, las otras dos, habían servido para consolidar la mencionada doctrina y refutar las supuestas especialidades que pudiera presentar a este respecto el caso canario.

Como los conflictos (los dos primeros) se plantearon en 2007, mucho antes, pues, de esta batería de Sentencias confirmatorias, en el suyo, la Xunta de Galicia intentó revertir la doctrina que había comenzado a asentarse con la Sentencia Cabo de Gata, con un meritorio esfuerzo argumentativo en defensa del principio contrario, esto es, de la territorialidad autonómica, al menos a efectos competenciales, de los espacios marinos sometidos a soberanía, jurisdicción o derechos soberanos del Estado español y la excepcionalidad de la no extensión a los mismos de las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas. Sobre esta base, pasaba luego

a fundamentar la reivindicación de la competencia ejecutiva para la autorización de las instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial (así como de la normativa sobre la regulación del procedimiento autorizatorio) en una determinada interpretación de la competencia constitucionalmente reservada al Estado sobre "la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad (Autónoma) o el transporte de energía salga de su ámbito territorial" (art. 149.1.22 CE) y su concordante estatutario, conforme a la cual las instalaciones de generación (a diferencia de las de transporte) serían siempre de competencia autonómica (gallega), con independencia, como ya se ha dicho, de su emplazamiento terrestre o marino (antecedente 1 de la STC 3/2014).

Por su parte, el Gobierno de Canarias, que tenía más fácil justificar la inicial competencia autonómica para la autorización de toda clase de instalaciones eléctricas, tanto de generación como de transporte, porque "toda la energía que se produce en Canarias se consume en Canarias, y no se puede transportar, no ya a la península, sino ni siquiera de una isla a otra" (antecedente 1 de la STC 25/2014), volcaba su esfuerzo argumentativo, como estaba haciendo paralelamente en los recursos de inconstitucionalidad, todos ellos frente a Leyes también de 2007, que dieron lugar a las SSTC 8, 87 y 99/2013, en intentar demostrar las especialidades canarias en materia de competencias sobre el medio marino supuestamente derivadas del Estatuto de Autonomía y del Derecho internacional del mar, así como (ya en el conflicto planteado frente al Real Decreto 1485/2012) de la Ley (estatal) 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias.

Todo en balde. Con el cercano precedente de las Sentencias de 2013 ya mencionadas, y con amplia utilización de las mismas, las Sentencias que venimos comentando se reafirman en la doctrina entretanto ya consolidada de que el mar no forma parte del territorio autonómico, "por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad Autónoma, pero que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial, siendo ésta y no otra la razón que subyace en la doctrina constitucional" (STC 3/2014, FJ 3, tomando prestadas las palabras de la STC 8/2013, FJ 5), sin que la Comunidad Autónoma de Canarias presente ninguna singularidad a este respecto (SSTC 25/2014, FJ 3 y 121/2014, FJ 3, con cita de las Sentencias de 2013).

Y, como en el caso presente no había un "reconocimiento estatutario explícito" de la extensión al mar de las competencias autonómicas

(gallega y canaria) en materia energética, ni dicha prolongación "deriva de la naturaleza con que esta competencia se ha configurado en el bloque de la constitucionalidad", "ni, finalmente, la autorización de las instalaciones de producción de energía en el mar territorial resulta imprescindible, con carácter general, para el ejercicio de las competencias de las que (dichas Comunidades Autónomas son titulares)" (STC 3/2014, FJ 3), se desestiman los conflictos, sin necesidad siquiera de precisar el alcance de la competencia constitucionalmente reservada al Estado en el art. 149.1.22 en lo relativo a las instalaciones de generación: "(Así las cosas) resultará innecesario que concluyamos sobre el alcance de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.22 CE: si la Comunidad Autónoma no (ostenta) competencia sobre este tipo de instalaciones (las de producción o generación de energía eléctrica ubicadas en el mar territorial) es, por definición, imposible que se haya vulnerado la competencia material que ésta invoca" (STC 3/2014, FJ 3).

En el conflicto planteado por la Xunta se alegaba también, subsidiariamente, la vulneración de otra serie de competencias autonómicas con posible proyección sobre el mar, por la supuesta falta de mecanismos de colaboración en el procedimiento autorizatorio regulado por el Real Decreto 1028/2007. Enfocando el problema desde la óptica de la "concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico", y en aplicación de la doctrina constitucional al respecto (enfoque y doctrina de reiterada aparición, como veremos, en las Sentencias de este ejercicio), la STC 3/2014 (FJ 4) rechaza, sin embargo, también esta alegación, al dar por buenas y suficientes las fórmulas de colaboración previstas en aquél (consulta con las Administraciones previsiblemente afectadas en el trámite de "caracterización de área eólica marina" y participación de un representante de la Consejería con competencias en materia de energía en el "Comité de valoración" de las solicitudes de reserva de zona), así como en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, de aplicación supletoria.

Menos convincente me parece, en cambio, la respuesta dada por la STC 3/2014 (FJ 5) a la específica alegación de vulneración (incidental) de las competencias autonómicas (gallegas) en materia de salvamento marítimo. En efecto, la Sentencia da en este punto una contestación en teoría inobjetable ("se trata del ejercicio de la competencia estatal para la autorización de instalaciones en el mar territorial, que deberá tener en cuenta las posibles afecciones a la seguridad marítima, la navegación y la vida humana y establecer las condiciones en las que éstas podrán implantarse"), pero que no se corresponde, a mi juicio, con la concreta redacción del precepto

impugnado (art. 3.4 del Real Decreto 1028/2007: "Es competencia del *Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Marina Mercante* (no del de Industria, que es el que autoriza las instalaciones) *autorizar* las actividades precisas para la realización del objeto de este real decreto cuando afecten a la seguridad marítima, a la navegación y a la vida humana en la mar" (las cursivas son nuestras).

4. RÉGIMEN RETRIBUTIVO DE LA ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA (SSTC 96, 109 Y 183/2014)

El polémico sistema de primas establecido (en desarrollo de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico) por el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, generador de sustanciosos negocios y también posiblemente de fraudes en el subsector de la energía solar fotovoltaica (la llamada más tarde "burbuja fotovoltaica"), fue modificado a la baja, bajo Gobiernos todavía socialistas, por el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico; y objeto después, bajo Gobierno ya del Partido Popular, de ulteriores recortes a través de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, y los Reales Decretos-leyes 29/2012, de 28 de diciembre, de medidas de carácter económico y social, y 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico; hasta llegar a su supresión y sustitución por otro sistema distinto de incentivo y retribución de la energía eléctrica procedente de fuentes renovables, a través del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, que es el que sigue vigente en la nueva Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y se encuentra desarrollado por medio del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

Todos estos sucesivos recortes produjeron seguramente un descontento generalizado en las empresas del sector fotovoltaico a lo largo y ancho de todo el país, pero, como suele ser habitual, fueron Gobiernos autonómicos de coloración política distinta a la del Gobierno nacional los que interpusieron, en cada caso, los correspondientes recursos de inconstitucionalidad. Así, el Real Decreto-ley 14/2010 fue impugnado por los Gobiernos de la Región de Murcia y de la Comunidad Valenciana (recursos que darán lugar a las SSTC 96/2014, de 12 de junio, y 109/2014,

de 26 junio, respectivamente); y la Ley 15/2012, así como los Reales Decretos-leyes 29/2012 y 2/2013, por la Junta de Andalucía, en una poco frecuente, pero válida, acumulación de acciones en un solo recurso de inconstitucionalidad (STC 183/2014, de noviembre, FJ 2, que fue la encargada de su resolución).

Los motivos de impugnación del Real Decreto-ley 14/2010 por los Gobiernos murciano y valenciano, enteramente coincidentes, fueron, aparte de la indebida utilización del instrumento del Real Decreto-ley por supuesta falta del presupuesto habilitante, de orden sustantivo, no competencial. Se denunciaba la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por la aplicación retroactiva de los recortes; la del principio de igualdad (art. 14, en relación con los arts. 138 y 139 CE), por el establecimiento de diferencias en cuanto al número de horas de funcionamiento subvencionables en base a una zonificación climática del país que supuestamente perjudicaría a las instalaciones emplazadas en las dos Comunidades Autónomas; y la del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), por la suma de ambos tipos de consideraciones. Los motivos de impugnación por la Junta de Andalucía de las otras tres disposiciones tampoco diferían mucho de los anteriores: a los Reales Decretos-leyes se les achacaba igualmente la supuesta ausencia del presupuesto habilitante, y, por lo demás, se juzgaban contrarias a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) las adicionales modificaciones introducidas por tales disposiciones en el sistema hasta entonces vigente.

Sin embargo, a la hora de dictar Sentencia, todas las disposiciones impugnadas (con una única excepción, a la que aludiremos después) se encontraban derogadas, a raíz principalmente, como ya se ha dicho, del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, que cambió el sistema de retribución de las energías renovables, por lo que, de acuerdo con doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, no siendo los recursos de naturaleza competencial, se declara la desaparición sobrevenida de su objeto (SSTC 96/2014, FJ 3; 109/2014, FJ 2; y 183/2014, FJ 2), salvo por lo que respecta al examen de la concurrencia o no del presupuesto habilitante de los Reales Decretos-leyes, que, según también doctrina reiterada, resulta inmune a su ulterior convalidación o derogación, por el "interés constitucional de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1" (STC 96/2014, FJ 2), y que en los tres casos, tras el detallado examen a que nos tiene ya acostumbrados el Tribunal en este punto, se entiende concurrente (el del Real Decreto-ley 14/2010, por las SSTC 96/2014, FFJJ 4 a 7, y 109/2014, FJ 3; y los de los Reales Decretos-leyes 29/2012 y 2/2013, por la STC 183/2014, FFJJ 4 a 6).

La única de las medidas impugnadas que, a la hora de sentenciar, seguía vigente era la regulación del "impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica", introducida por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, respecto de la cual la Junta de Andalucía cuestionaba (como supuestamente contrario al principio de seguridad jurídica) que no estableciera diferencias entre fuentes renovables y no renovables de producción; reproche que la STC 183/2014 (FJ 3) desestima sencillamente recordando que el art. 14 CE no consagra un derecho a la desigualdad de trato y que los preceptos impugnados no exceden el margen de libertad de configuración del legislador en materia de política económica.

Una de las conclusiones a extraer, a mi juicio, de las sentencias que acabamos de glosar sumariamente es que habrá que esperar a momentos de mayor estabilidad en el endiabladamente complejo y mudable marco regulatorio de las energías renovables para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre las exigencias del principio de seguridad jurídica en este ámbito, aunque sospecho que, cuando lo haga, y precisamente por ese mismo tipo de razones, no cabe esperar fallos espectaculares.

5. LEYES AUTOAPLICATIVAS, AUTONOMÍA LOCAL Y LEGISLACIÓN DE MONTES (SSTC 37, 95 Y 162/2014)

5.1. INTRODUCCIÓN

La desproporcionada respuesta del legislador castellano-leonés a las dificultades para sacar adelante determinados proyectos autonómicos, de mayor o menor sentido e importancia, a causa de decisiones judiciales de suspensión y/o anulación, consistente en cobijar bajo el abrigo protector de la ley los referidos proyectos, garantizándoles así una inmunidad jurisdiccional, encontró ya una contundente desaprobación a través de dos Sentencias del pasado ejercicio, las ya famosas SSTC 129/2013, de 4 de junio, sobre la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (caso Santovenia de Pisuerga), y 203/2013, de 5 de diciembre, sobre la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente" (de Soria), que lógicamente comentamos con detalle en la pasada edición del Observatorio (junto con la STC 142/1993, de 11 de julio, de nuevo sobre la Ley 9/2002, esta vez en un conflicto en defensa de la autonomía local).

Manifestamos entonces nuestro acuerdo, posiblemente unánime a nivel doctrinal, con la declaración de inconstitucionalidad de estos

experimentos de ingeniería jurídica, pero mostrando también reticencias (que no me consta estén tan extendidas) con la argumentación conducente a tales decisiones, basada en la, a mi juicio, improcedente distinción entre leyes autoaplicativas y no autoaplicativas, trasladada de otro contexto (el de los sistemas que, a diferencia del nuestro, admiten el amparo frente a leyes), y de la que se valen las indicadas Sentencias para establecer dos cánones de constitucionalidad diferentes (uno excesivamente estricto, y basado en el derecho a la tutela judicial efectiva –art. 24.1 CE–, para las primeras, y otro más flexible, centrado en la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos –art. 9.3 CE–, para las segundas) en el examen de leyes sustancialmente iguales desde el punto de vista de la problemática constitucional que plantean, y que debieran, por ello, sujetarse a un mismo y único canon de enjuiciamiento[17].

El examen de esta batería de leyes castellano-leonesas ha proseguido en el año 2014 con el de otras dos: el de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca), efectuado por la STC 37/2014, de 11 de marzo; y el de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración de Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski" (en Tordesillas, Valladolid), realizado por la STC 162/2014, de 7 de octubre. No obstante, en ninguno de estos dos casos, el Tribunal ha tenido que recurrir a la problemática distinción aludida, por tratarse el primero de ellos (Gomecello), como inmediatamente veremos, de un conflicto en defensa de la autonomía local, y por resolverse el segundo (Meseta-Ski) en aplicación de la legislación básica en materia de montes[18].

Con alguna relación (pero no plena) con todos los anteriores asuntos, el Tribunal ha resuelto también en este ejercicio un conflicto en defensa de la autonomía local planteado frente a la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de "Laguna

17. He desarrollado esta crítica en otro trabajo titulado "La discutible relevancia del concepto de «leyes autoaplicativas» en el examen constitucional de las leyes materialmente administrativas (una crítica metodológica a las Sentencias Santovenia y Ciudad del Medio Ambiente)", en el *Libro Homenaje a D. Javier Delgado Barrio*, Marcial Pons, 2015.

18. Tan sólo queda por decidir el caso relativo a la Ley 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), sobre el que pende la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2869/2012, admitida a trámite por providencia de 3 de julio de 2012 (BOE núm. 164, de 10 de julio).

Negra y Circos Glaciares de Urbión" (Soria), por medio de la STC 95/2014, de 12 de junio. Por tratarse de un proceso de estas características no hubiera resultado procedente enjuiciar la Ley desde la óptica de los arts. 24.1 y 9.3 CE, pero sí se desliza algún comentario al respecto en la propia Sentencia, evidenciando, a mi juicio, que esta clase de Leyes, las de declaración de espacios naturales protegidos, también "materialmente administrativas", pertenecen tal vez al grupo de las no objetables constitucionalmente bajo aquella perspectiva.

5.2. GOMECELLO (STC 37/2014)

A. Antecedentes

El vertedero de Gomecello ("centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca", según su denominación oficial) fue desde el principio una instalación conflictiva, y cuya historia vino condicionada por avatares judiciales.

Promovido ya desde el año 2000 por la Junta de Casilla y León, e iniciada ya por entonces su tramitación administrativa con arreglo a la legislación a la sazón vigente, sufrió una primera paralización a raíz de las elecciones municipales de 2003, y la revocación por la nueva Corporación local del Ayuntamiento de Gomecello de las licencias municipales ya por entonces concedidas.

Este primer contratiempo motivó la tramitación de la instalación como "Proyecto Regional", al amparo de las previsiones de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio. Pero, pese a la vigencia ya por entonces de la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, a diferencia de la planta de Santovenia, en el caso de Gomecello no se hizo uso todavía en aquel momento de este instrumento, sino que el proyecto regional se tramitó por el procedimiento ordinario y fue aprobado por Decreto 65/2004, de 1 de julio, que incorporaba como Anexo la "autorización ambiental integrada" concedida para la instalación por Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 16 de junio de 2004.

Pero pocos meses antes de la aprobación del Proyecto Regional, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por Sentencia de 9 de febrero de 2004, había declarado nulo el "Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010", aprobado por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 30 de agosto de 2002, que, en principio, había de servirle de cobertura; de

modo que, recurrido el Decreto 65/2004 por el Ayuntamiento de Gomecello, y solicitada su suspensión cautelar, la mencionada Sala accedió a la misma por Auto de 27 de julio de 2004, confirmado en casación por ATS de 10 de octubre de 2007.

Es a raíz de este segundo contratiempo (esta vez judicial) cuando se decide ya la aprobación por Ley del vertedero de Gomecello, haciendo uso de las previsiones de la Ley 9/2002. Promovida como Proposición de ley por el GP Popular, y tramitada (como todas estas leyes) por el procedimiento de lectura única, se aprobó finalmente la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca), que incluía como Anexo la "autorización ambiental" ya concedida para la instalación en su momento. Previamente, se había aprobado también (por Decreto 18/2005, de 17 de febrero) un nuevo Plan Regional de residuos urbanos, conforme a las exigencias de la Sentencia antes mencionada del Tribunal Superior de Justicia.

Frente a esta Ley no se interpuso en esta ocasión (a diferencia del caso Santovenia) recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, sino que el asunto llegó a conocimiento del Tribunal Constitucional a través de un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Gomecello, lo que condicionó completamente su desenlace, como hemos de ver inmediatamente.

B. La resolución del conflicto en defensa de la autonomía local

La STC 37/2014, de 11 de marzo, venía ya predeterminada en todos sus aspectos por las tres anteriores de la serie, dictadas en 2013.

En primer lugar, la legitimación del Ayuntamiento de Gomecello para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, pues, al igual que el Ayuntamiento de Santovenia en relación con la Disposición adicional de la Ley 9/2002 (STC 142/2013), podía considerarse "destinatario único" de la Ley 6/2005 (art. 75 ter LOTC), al encontrarse la instalación íntegramente ubicada en su término municipal, y ser, por tanto, la suya "la única autonomía local que podría haberse visto lesionada como consecuencia de la aprobación del proyecto regional" (FJ 2).

En segundo lugar, la eliminación de la esfera de conocimiento por parte del Tribunal en este proceso de todas las lesiones constitucionales alegadas (más o menos expresamente) distintas de la garantía de la autonomía local.

Así, en primer término, de la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), cuyo examen hubiera conducido con seguridad a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/2005, como ocurrió con la "parte autoaplicativa" de la Ley 9/2002 (STC 129/2013), de la que traía causa, "aun con el limitado alcance que (este derecho fundamental) reviste para las Administraciones públicas" (FJ 3). Y, en segundo término, la posible vulneración por la Ley 6/2005 de la legislación básica estatal en materia ambiental, concretamente de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que ya había sido desestimada por la STC 129/2013, pero que en esta ocasión queda fuera de consideración por ser "una cuestión que afecta al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, por imperativo de lo dispuesto en el art. 75 bis.1 LOTC, no puede ser suscitada en el presente proceso constitucional" (FJ 5, con cita de la STC 121/2012).

Y, finalmente, la posible lesión por la Ley 6/2005 de la "autonomía local constitucionalmente garantizada" del municipio, único objeto real de este proceso, y que ya había sido también desestimada, en relación con la Ley 9/2002, por la STC 129/2013. Como argumento parcialmente novedoso, el Ayuntamiento aducía en este caso que la derogación por la Ley 6/2005 del Decreto 65/2004, por el que inicialmente se aprobó el proyecto (y cuya eficacia había quedado en suspenso por Auto del Tribunal Superior de Justicia, como vimos), le había privado de toda participación en el asunto, a lo que la Sentencia responde reconociendo la legitimidad del empleo en un caso como éste del "principio general de conservación de los actos administrativos", con lo que la participación municipal habida en su momento en el procedimiento administrativo previo sería suficiente para colmar las exigencias constitucionales relativas a la autonomía local (FJ 6).

Así pues, se desestima el conflicto, y la Ley 6/2005 se mantiene formalmente en vigor. No cabe duda, sin embargo, de su inconstitucionalidad material, conforme a la doctrina establecida en las Sentencias 129 y 203/2013.

5.3. MESETA-SKI (STC 162/2014)

A. Antecedentes

Tras la "Ciudad del Medio Ambiente" de Soria, el "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski" de Tordesillas (Valladolid) fue el segundo y último caso de aplicación de las previsiones del art. 24.6 de la Ley castellano-leonesa 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio (en la redacción dada al mismo por las reformas operadas en 2006 y 2010),

relativas a la posibilidad de declaración por Ley de Planes o Proyectos Regionales de "excepcional relevancia" para el desarrollo social o económico de la Comunidad Autónoma.

El "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski" era un proyecto de parque temático centrado en la práctica del esquí sobre pistas artificiales sintéticas (esquí seco) promovido en el año 2006 por la Diputación Provincial de Valladolid, a través de una sociedad instrumental, la "Sociedad Provincial de Desarrollo de Valladolid" (SODEVA), con el decidido respaldo del Ayuntamiento de Tordesillas (gobernado entonces por el PSOE), con el fin de "reforzar el desarrollo económico de la zona rural donde se enclava, a través de una oferta diversificada de ocio permanente que posibilite la práctica deportiva y de esparcimiento en un entorno natural todo el año" (según palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, que más tarde lo respaldaría).

El Complejo pretendía emplazarse en las laderas del monte denominado "cerro de San Juan", en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, perteneciente al municipio de Tordesillas, sobre una extensión total de 27 Has (7,2 Has. para la actividad principal e inicialmente proyectada de la práctica del esquí). El cerro de "San Juan" era, esencialmente, un monte de libre disposición perteneciente al Ayuntamiento de Tordesillas (no incluido, pues, en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, y de régimen, por tanto, patrimonial), 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 y paisajística)", pero que en 1999 había sufrido un incendio, al parecer no intencionado[19], lo que habría de convertirse en la fuente principal de todos los problemas posteriores, debido a la por entonces reciente entrada en vigor de la modificación de la legislación básica en materia de montes, que venía a prohibir con carácter general el cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados durante al menos treinta años (art. 50.1 de la Ley de Montes, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/2006, de 28 de abril).

En efecto, emprendida en 2006 la tramitación administrativa del proyecto por los cauces ordinarios, sin recurrirse siquiera a la calificación del mismo como Proyecto Regional, obtenidos en orden más o menos ortodoxo todos los títulos habilitantes pertinentes (autorización de uso excepcional

19. "Incendio no intencionado, provocado por un vehículo", señalan Sanz Rubiales Í. y Caro-Patón Carmona, I., "Castilla y León: Un balance de ejecuciones", en López Ramón, F., (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2011*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, p. 469.

en suelo rústico, declaración favorable de impacto ambiental, licencias ambiental y de obras y autorización de cambio de uso forestal de los terrenos) e iniciadas no sin ciertos sobresaltos las obras, pronto se verían paralizadas por decisión cautelar del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid de 19 de septiembre de 2007, confirmada luego en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación "Ecologistas en Acción de Valladolid" contra las referidas licencias municipales ambiental y de obras. En los años siguientes, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid irían anulando uno tras otro prácticamente todos los indicados títulos habilitantes, mediante decisiones siempre confirmadas en apelación por el Tribunal Superior de Justicia, por la razón fundamental (no siempre única) de la colisión de la actuación con la mencionada prohibición de la legislación básica de montes[20].

Poco después de que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León confirmara en apelación la anulación de las licencias ambiental y de obras, se aprobó la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración de Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski", tramitada de nuevo en base a una Proposición de ley y por el procedimiento de lectura única, con la singularidad de que en esta ocasión, aun discrepando en cuanto a las formas, la Ley contó con voto favorable de la oposición parlamentaria, posiblemente por los orígenes antes comentados del proyecto[21].

La Ley, de escueto contenido como todas las de la serie, se limitaba esencialmente a aprobar la actuación como Proyecto Regional (artículo único), anexando parte de su contenido (Memoria, Normativa y Planos). La Normativa (y a ello se refiere igualmente la Disposición adicional única de la Ley) incluía una modificación directa del Plan General de Tordesillas, antes mencionado, en el sentido de declarar expresamente compatible con el régimen establecido en el Plan para los suelos rústicos de protección natural (forestal y paisajística), los usos, aprovechamientos y edificaciones contempladas en el Proyecto aprobado, sin necesidad de alterar la clasificación de los terrenos afectados ni modificar en general el régimen de dichas clases de suelo.

20. Puede consultarse la secuencia de las principales actuaciones administrativas y judiciales del caso en la página web de Ecologistas en Acción de Valladolid (*www.nodo50.org/ecologistas.valladolid/*), promotora de todos los recursos.
21. *Vid. Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León* (VII Legislatura), núm. 100, de 26 de mayo de 2010, pp. 4280 y ss.

Tras casi tres años de paralización ininterrumpida, con la aprobación y entrada en vigor de la Ley 6/2010 se reemprendieron las obras de la estación de esquí, que se encontraban prácticamente terminadas a la fecha de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley por el Presidente del Gobierno, al que seguidamente haremos referencia[22].

La Ley 6/2010 se sometió en este caso al juicio del Tribunal Constitucional por un doble conducto. En primer lugar, en virtud de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, con invocación del art. 161.2 CE, lo que dio lugar a que, en el consiguiente trámite incidental, el Tribunal Constitucional decidiera el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de la Ley impugnada durante la pendencia del recurso, por ATC 114/2011, de 19 de julio[23]. Y, en segundo lugar, en razón a sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Valladolid en los incidentes de ejecución de las Sentencias anulatorias de la autorización de uso excepcional en suelo rústico y de las licencias ambiental y de obras, antes mencionadas.

La STC 162/2014, de 7 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad, y una vez declarada la inconstitucionalidad de la Ley por el motivo que inmediatamente veremos, se declaró sin demora la extinción de las cuestiones de inconstitucionalidad por desaparición sobrevenida de su objeto, mediante AATC 253 y 254/2014, de 22 de octubre.

B. La decisión a partir de la legislación básica de montes

Tanto el recurso como las cuestiones de inconstitucionalidad se basaban en un doble motivo. En primer lugar, la posible vulneración por la Ley 6/2010 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

22. Según informaciones de la prensa local ("El Norte de Castilla" de 21 de julio de 2011).
23. En la edición del *Observatorio de políticas ambientales 2012*, pp. 223 y ss., comenté críticamente esta decisión, porque, a la vista de las circunstancias del caso, con las pistas de esquí ya prácticamente terminadas y sin reposición de las cosas a su estado anterior (pretensión que había sido denegada por el TSJ de Castilla y León, y sobre la que nada dice el ATC 114/2011), resultaba, a mi juicio, exagerado suponer, como hacía el Auto, que el levantamiento de la suspensión de la Ley habría de producir unos daños ambientales "ciertos e inmediatos".

normal eficacia de los fallos judiciales" contrarios a la puesta en marcha del mencionado proyecto regional (palabras del Abogado del Estado recogidas en el antecedente 1 de la STC 162/2014).

A la vista de estos motivos, el sentido del fallo del Tribunal Constitucional venía clara y doblemente predeterminado. En primer término, la vulneración de la legislación básica en materia de montes, al haberse confirmado recientemente por SSTC 84 y 97/2013, de 11 y 23 de abril, respectivamente, el carácter básico del art. 50.1 de la Ley de Montes, en la redacción dada al mismo por la reforma de 2006[24]. Y, en segundo lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (o, en su lugar, del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), teniendo en cuenta las igualmente recientes SSTC 129/2013, de 4 de junio (Santovenia) y 203/2013, de 5 de diciembre ("Ciudad del Medio Ambiente" de Soria).

Inteligentemente, la STC 162/2014 (FJ 2) decide iniciar el enjuiciamiento de la Ley aprobatoria del proyecto "Meseta-Ski" por el primero de los motivos, y al constatar fácilmente, por lo dicho, su inconstitucionalidad mediata o indirecta por infracción de la legislación básica de montes, detiene ahí su examen ("Es claro […] que la Ley 6/2010 […] pretende desarrollar el proyecto regional […] sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal […] establecidas por el art. 50.1 de la Ley […] de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado […]. La conclusión alcanzada hace innecesario que nos pronunciemos sobre el resto de vulneraciones alegadas", FJ 5).

Inteligente planteamiento, en efecto, por un doble motivo. En primer lugar, porque evita tener que decidir cuál de los dos "cánones de constitucionalidad" establecidos por las Sentencias "Santovenia" y "Ciudad el Medio Ambiente" sería de aplicación al caso, si el de las leyes autoaplicativas o el de las no autoaplicativas, distinción, como ya dije, en mi opinión artificiosa, y que, ya que no en éste, el Tribunal tal vez haya de replantearse en otro futuro[25].

---

24. Sentencias dictadas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a dicha reforma por los Consejos de Gobierno de La Rioja y de la Junta de Castilla y León, respectivamente, y que comentamos en la edición correspondiente del Observatorio.

25. A título meramente especulativo: pese a su mayor simplicidad, el denominado Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski" constituía también indudablemente un plan urbanístico, con determinaciones de este carácter, por lo que presumiblemente el Tribunal hubiera debido inclinarse por

Y, en segundo lugar, por anticipar la resolución del asunto a la posible modificación del art. 50.1 de la Ley de Montes, todavía en sede parlamentaria, que abre una vía de excepción a la conocida prohibición de cambio de uso de los terrenos forestales incendiados a la que posiblemente hubiera podido acogerse el proyecto Meseta-Ski[26], y que de acuerdo con la doctrina del *ius superveniens* hubiera impedido declarar la inconstitucionalidad mediata de la Ley 6/2010, reconduciendo el asunto al otro de los motivos. De hecho, el complejo ya ha sido desmontado[27].

5.4. PARQUE NATURAL DE LAGUNA NEGRA Y CIRCOS GLACIARES DE URBIÓN (STC 95/2014): RESPALDO INDIRECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES SINGULARES DE CREACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

El Ayuntamiento de Covaleda (Soria) planteó conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión", sosteniendo que la creación del parque le privaba de la gestión de un monte de su propiedad, el monte de Covaleda, catalogado de utilidad pública y "gestionado históricamente por los vecinos del lugar",

aplicar el canon de enjuiciamiento relativo a las leyes singulares no autoaplicativas (STC 203/2013). En tal caso, la conclusión hubiera sido todavía más sencilla que en relación con la "Ciudad del Medio Ambiente", porque en este caso ni en la Exposición de Motivos de la Ley 6/2010 ni en los debates parlamentarios había justificación alguna de la "excepcional relevancia (del Proyecto) para el desarrollo social o económico de Castilla y León", y porque al igual que la Ley 6/2007, la Ley 6/2010 (Disposición final primera) contenía una cláusula de deslegalización de aquellas determinaciones que desacreditaba la excepcionalidad del supuesto, lo que hubiera conducido a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley por vulneración, ante todo, del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (9.3 CE).

26. En efecto, el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOCG –Congreso–, X Legislatura, Serie A, núm. 128-1, de 23 de enero de 2015), da nueva redacción al art. 50.1, incluyendo un párrafo final del siguiente tenor: "Asimismo, con carácter excepcional las comunidades autónomas podrá acordar el cambio de uso forestal cuando concurran razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada. Tales medidas compensatorias deberán identificarse con anterioridad al cambio de uso. En ningún caso procederá apreciar esta excepción respecto de montes catalogados".

27. El diario "20 minutos (Valladolid)", de 19 de febrero de 2015, informa de que "la Diputación de Valladolid ha concluido los trabajos para desmantelar los 140 metros de pista de Meseta Ski, concretamente de la parte ubicada en los terrenos forestales afectados por la sentencia del Tribunal Constitucional que anulaba la ley regional que autorizaba el proyecto".

y conllevaba "una serie de limitaciones en orden a la gestión de los aprovechamientos tradicionales de la zona: pastos, forestales, cinegéticos, micológicos, recreativos" (antecedente 2 de la Sentencia).

La STC 95/2014, de 12 de junio, que resuelve el conflicto, comienza confirmando la legitimación del Ayuntamiento para promoverlo, no por ser "destinatario único de la Ley", que no lo era (el parque comprendía territorio de tres municipios), sino por reunir los requisitos del segundo supuesto legitimador de los previstos en el art. 75 ter.1 LOTC ("al menos un séptimo de los [municipios] existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, [que] representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente") [FJ 2 b)].

Y, pasando al fondo del asunto, desestima lógicamente el conflicto, con simple aplicación de la doctrina ya establecida en un antiguo supuesto similar, la STC 170/1989, de 19 de octubre, en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley madrileña 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, que, entre otras cuestiones, hubo también de pronunciarse sobre la supuesta lesión de la autonomía municipal (FJ 9).

Al igual que aquélla, la STC 95/2014 (FFJJ 5 a 7) recuerda que "el ámbito geográfico del Parque y su propia dimensión regional exceden con mucho del interés puramente local (…), sin que pudieran realizarse los intereses públicos que la creación del Parque tutela a través de la gestión municipal"; que la autonomía local constitucionalmente garantizada constituye un derecho de participación en los asuntos de interés local; que, en este caso, la participación institucional del Ayuntamiento en la gestión del parque no es "inexistente o meramente simbólica", sino que tuvo lugar en la elaboración del "plan rector de uso y gestión" y se mantiene presente en la "Junta rectora" del parque; y, finalmente, que, aunque la creación del parque implica lógicamente límites al ejercicio por parte del Ayuntamiento de sus competencias en relación con el aprovechamiento y conservación del monte, tales límites están fijados por la normativa general y "en ningún caso anulan el ejercicio de esas competencias hasta el punto de hacerlas desaparecer", máxime teniendo en cuenta que la Ley recurrida (art. 1) ordena que las medidas de conservación deberán ser establecidas "en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales" y deberán servir, entre otros fines, para "mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la población asentada".

Aunque los conflictos en defensa de la autonomía local no son sede adecuada para debatir otras posibles vulneraciones de preceptos constitucionales (en este caso, tampoco invocadas), la STC 95/2014 conclu-

ye su análisis con una referencia a las plenas posibilidades de control judicial de toda la normativa y actuaciones de desarrollo de la Ley de creación del parque natural, comprensible en términos de comparación con la otra batería de leyes castellano-leonesas recientemente enjuiciadas, y que cabe interpretar, a mi juicio, como un respaldo indirecto de la constitucionalidad (desde el punto de vista de los arts. 24.1 y 9.3 CE) de las leyes singulares de creación de espacios naturales protegidos: "En efecto, el detalle de las limitaciones a las competencias locales procede, no de la Ley misma, sino de los planes y medidas que deben ser adoptados en su aplicación. Son de especial importancia, en este punto, el plan de ordenación de los recursos naturales (…) y el plan rector de uso y gestión del parque (…). Disposiciones ambas que, junto con las demás medidas o actos de gestión del parque que afecten a la autonomía local, son susceptibles de control por parte de los Tribunales de justicia, en particular los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa" (FJ 8).

6. DEFENSA Y MEDIO AMBIENTE (SSTC 154, 182 Y 192/2014)

Las actuaciones en el campo de la defensa se encuentran, como es sabido, frecuentemente excluidas del ámbito de aplicación de la normativa ambiental general[28]. En el terreno competencial, esto se traduce en la práctica inmunidad de dichas actividades frente a la acción legislativa de las Comunidades Autónomas (también general) en materia de protección del medio ambiente, lo que va más allá de la general prevalencia de otras competencias exclusivas del Estado (por ejemplo, obras públicas de interés general) sobre las ambientales autonómicas, con las que "concurren sobre el mismo espacio físico", en caso de conflicto. La jurisprudencia constitucional no expresa la singular posición de la "defensa" en términos tan crudos, pero no otra cosa se deduce, a mi juicio, de las Sentencias recaídas en este terreno durante el pasado ejercicio, de argumentación más sutil, que pasamos a comentar seguidamente.

6.1. LA LEY VASCA SOBRE CONTAMINACIÓN DEL SUELO (STC 192/2014)

El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, en el extremo relativo a la inclusión de la "defensa" en su listado de "actividades e instalaciones potencialmente

28. Por ejemplo: art. 8.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; y art. 3.4 de Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.

contaminantes del suelo" (epígrafe 75.22 del Anexo II de la Ley), lo que implicaba la sujeción de dichas actividades e instalaciones, ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, a todo un conjunto de obligaciones y potestades de intervención por parte de las autoridades autonómicas (por ejemplo, la remisión periódica de "informes de situación del suelo" y la adopción de "las medidas preventivas y de defensa que el órgano ambiental imponga y que sean necesarias para evitar la aparición de acciones contaminantes y evitar o minimizar los efectos en el suelo derivados de las mismas", arts. 6 y 7 de la Ley), incompatibles, a juicio del Abogado del Estado, con las necesidades de la defensa y las fuerzas armadas, "comenzando por el carácter reservado de sus actividades" (antecedente 1 de la STC 192/2014, de 20 noviembre).

Para el Abogado del Estado, tal inclusión era contraria a la legislación básica (ambiental) en la materia, que justamente excluía de su ámbito de aplicación las actividades propias de la defensa, encomendando, además, a la propia Administración General del Estado la elaboración de los planes de descontaminación de los suelos en que se desarrollen actividades de defensa (Disposición adicional cuarta de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y con más precisión todavía, la Disposición adicional única del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, igualmente básico); y vulneraba igualmente la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa (art. 149.1.4 CE).

> Disposición adicional cuarta de la Ley 10/1998. Aplicación de las leyes reguladoras de la Defensa Nacional: "Lo establecido en esta Ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en las leyes reguladoras de la Defensa Nacional"[29].
>
> Disposición adicional única del Real Decreto 9/2005. Suelos destinados a instalaciones o actividades militares: "Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este real decreto los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares. En el plazo de dos años desde su entrada en vigor, el Ministro de Defensa aprobará, previa conformidad del Ministerio de Medio Ambiente, un plan de descontaminación de dichos suelos, que se ajustará a los requisitos técnicos contenidos en este real decreto".

29. La nueva Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que sustituye a la anterior, contiene una Disposición adicional, también la cuarta, de idéntica redacción.

El Parlamento y el Gobierno vascos, en defensa de la Ley, cuestionaban el carácter básico de la previsión reglamentaria que acabamos de reproducir, pero sobre todo discutían la creación de "espacios territoriales ajenos a las normas medioambientales y a su control", resultando, a su juicio, perfectamente deslindables las obligaciones de información previstas en aquélla de los aspectos de las instalaciones estrictamente vinculados a la defensa nacional (antecedentes 9 y 10 de la STC 192/2014).

La Sentencia, que cabe anticipar estima el recurso, declarando inconstitucional el epígrafe impugnado, comienza seleccionando la competencia estatal enfrentada a la autonómica (en este caso, sin discusión la ambiental) de entre las dos invocadas por el Abogado del Estado, y se inclina, por razones de especialidad, por la competencia exclusiva en materia de defensa (art. 149.1.4 CE), argumentando, no sin razón, que el fundamento competencial de la excepción relativa a la defensa establecida por la legislación básica en materia de suelos contaminados se halla en aquel título competencial, a pesar de su falta de mención en la Ley y el Real Decreto (STC 192/2014, FJ 3).

Traza la Sentencia, a partir de aquí, tomando como base el tenor literal de la Disposición adicional única del Real Decreto 9/2005 (cuyo carácter o no básico huelga ya discutir, a partir del mencionado fundamento competencial), una distinción (a mi juicio, quizás innecesaria) entre las instalaciones o actividades militares ubicadas en "suelos de titularidad pública" y los restantes suelos afectos a la defensa.

En el primer caso, la inclusión de las actividades de defensa en la lista de las potenciales contaminantes de suelo sería inconstitucional por estar regulando la Ley vasca un ámbito sobre el que carecería de competencia de desarrollo legislativo (STC 192/2014, FJ 4: "lo primero que hay que destacar es que la ley básica estatal […] excluye de su ámbito material de aplicación los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares, de modo que respecto a ellos la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de competencia alguna de desarrollo"), lo que, a mi modo de ver, resulta un tanto contradictorio con la previa incardinación de esa Disposición en el ámbito competencial de la defensa y no de la legislación básica ambiental.

Y en el segundo, pese a situar el problema en el socorrido marco de la "concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico", y a advertir (con cita de las Sentencias 154/2014 [FJ 7] y 182/2014 [FJ 2], de las que luego hablaremos, e indirectamente de la Sentencia sobre el Polígono de tiro de las Bárdenas Reales de Navarra [STC 82/2012, FJ 3]) que "también en

materia de defensa nacional, las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico deben resolverse (en principio) acudiendo a técnicas de colaboración y concertación", acaba concluyendo que, atendidos sus efectos y como señalaba el Abogado del Estado, la inclusión de estas actividades en el "régimen general" de las actividades potencialmente contaminantes de suelo, "sin establecer ningún tipo de acotación o de modulación", "supone una interferencia y una perturbación del ejercicio de las competencias estatales" en materia de defensa, y en consecuencia, una invasión ilegítima de las mismas (STC 192/2014, FJ 5).

Este tipo de argumentación podría haberse aplicado también, en mi opinión, al primero de los casos, seguramente el más importante, el de los "suelos de titularidad pública", y haberse profundizado de paso en si la distinción trazada por el Real Decreto (que parece estar pensando ante todo en las competencias de tipo ejecutivo) tiene o no algún sentido.

6.2. LAS LEYES CASTELLANO-MANCHEGAS DE DECLARACIÓN DE CIERTOS PARQUES NATURALES (SSTC 154 Y 182/2014)

El Presidente del Gobierno recurrió también las Leyes de Castilla-La Mancha 5 y 6/2011, de 10 marzo, de Declaración de los Parques Naturales de la Sierra Norte de Guadalajara, y del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, respectivamente, por establecer supuestamente una prohibición absoluta de ciertas obras hidráulicas ("nueva construcción o recrecimiento de presas", "nuevos trasvases de aguas", etc.), así como de las "maniobras y ejercicios militares", actuaciones todas ellas incluidas en la relación de "usos, aprovechamientos y actividades incompatibles" de sus respectivos Anejos 2, con vulneración, a su entender, de las competencias exclusivas del Estado en materia de defensa, aguas (cuencas intercomunitarias) y obras públicas de interés general (art. 149.1.4, 22 y 24 CE), así como de la legislación básica en materia ambiental (art. 149.1.23 CE), a la vista del tenor más matizado del art. 18.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ("Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública"); recursos resueltos en los mismos términos por las SSTC 154/2014, de 25 de septiembre (Valle de Alcudia y Sierra Madrona)

y 182/2014, de 6 de noviembre (Sierra Norte de Guadalajara), limitándose esta última básicamente a hacer un resumen de la anterior.

Comienzan también en este caso las Sentencias centrando los títulos competenciales en conflicto. Por el lado autonómico, la selección recae, como parece que viene siendo ya habitual en la jurisprudencia constitucional, en la materia "espacios naturales protegidos", en lugar de la "protección del medio ambiente", aunque, como se reconoce en la Sentencia, sin especial trascendencia práctica, máxime en el caso de Castilla-La Mancha, que también en aquella materia ha asumido en su Estatuto (art. 32.2) simples competencias de desarrollo legislativo y ejecución, y no exclusivas (STC 154/2014, FJ 3). Por la parte estatal, la Sentencia acepta, sin embargo, en este caso la dualidad de títulos competenciales propuesta por la Abogacía del Estado: legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23), por un lado, y competencias exclusivas en materia de defensa, aguas y obras públicas de interés general (art. 149.1.4, 22 y 24 CE), por otro.

Hecha esta operación, las Sentencias descartan, en primer término, la vulneración por las Leyes castellano-manchegas impugnadas de la legislación básica en materia ambiental (el reproche de "inconstitucionalidad mediata"), con el sencillo argumento (aunque desarrollado por extenso) de que éstas no tienen por qué repetir el contenido del art. 18.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya aplicabilidad, precisamente por su condición de legislación básica, está fuera de toda duda e impide, pues, calificar como "absoluta" la prohibición de todas aquellas actividades declaradas, en principio, como "incompatibles" con la protección de los Parques (STC 154/2014, FJ 4). Dicho sea de paso, la Sentencia apunta inmerecidamente en el haber de la jurisprudencia constitucional la incorporación a la Ley 42/2007 de un precepto de esta naturaleza, cuya propia redacción ("razones imperiosas de interés público de primer orden") delata claramente su procedencia de la Directiva Hábitats. "La concreción de los principios de la doctrina constitucional (sobre las situaciones de concurrencia competencial en un mismo espacio físico) –dice ufanamente la Sentencia– se ha llevado a cabo por el legislador básico estatal al regular el criterio conforme al que deberán ser resueltos los problemas de concurrencia competencial sobre un espacio natural protegido…" (STC 154/2014, FJ 5).

En esencia, de este mismo argumento se sirve también la Sentencia para descartar la vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de aguas y obras públicas de interés general (art. 149.1.22 y 24 CE),

por la prohibición inicial (que, según lo dicho, no sería absoluta) de cierto tipo de obras hidráulicas en el interior de los Parques, aunque se enmarque todo ello en la consabida doctrina de la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico, y se traigan también a colación algunos preceptos de la Ley de Aguas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), interpretables en el mismo sentido que el art. 18.3 de la Ley 42/2007 (STC 154/2014, FFJJ 5 y 6).

La solución es, sin embargo, distinta (y aquí viene la relativa sorpresa) en relación con la prohibición de las "maniobras y ejercicios militares". Aunque se parte de la misma doctrina de la "concurrencia" y no se descarta la aplicabilidad del art. 18.3 de la Ley 42/2007 al ámbito de la defensa[30], tales cautelas parecen en este caso insuficientes para salvar la invasión de la competencia exclusiva del Estado en la materia (art. 149.1.4 CE) causada por la simple inclusión de previsiones de este género en Leyes autonómicas, que se declaran inconstitucionales.

La explicación (aunque sólo parcial) de este distinto desenlace podría estar en la existencia, en ambos casos, de ciertas instalaciones militares anteriores a la aprobación de los respectivos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y por supuesto a la declaración de los Parques. "Lo determinante –dicen, en efecto, ambas Sentencias– es que (el Estado) ya había ejercido efectivamente la competencia cuando la Ley impugnada declaró el parque natural y prohibió el uso relacionado con la competencia del art. 149.1.4 CE" [SSTC 154/2014, FJ 7, y 182/2014, FJ 2 f)]. Sólo parcial, en mi opinión, porque ninguna de las dos Sentencias entra en el detalle de las características de dichas instalaciones preexistentes ni en los matices que acompañaban a una de las prohibiciones y que sí fueron tenidos en cuenta, sin embargo, en sede de medidas cautelares (AATC 85 y 86/2012). Mantengo, pues, que la defensa recibe *de facto* (no digo que injustificadamente) un tratamiento singular.

7. PUERTOS Y COSTAS (STC 34/2014)

Sobre un tema tal vez no de excesiva importancia, la posibilidad o no de autorizar excepcionalmente instalaciones hoteleras en recintos portuarios de competencia autonómica, recayó en este ejercicio la STC 34/2014, 27 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, y ejemplo, a mi juicio, de Sentencia que produce una cierta perplejidad, porque tras una argumentación prolija, y en al-

30. En la Ley 42/2007 no hay, ciertamente, una exclusión de la defensa de su ámbito de aplicación.

gunos puntos interesante, crea finalmente en su desenlace un número de dudas quizás desproporcionado en relación con la entidad del problema debatido.

La Sentencia declara, en efecto, la inconstitucionalidad de los arts. 4 b) y 16.3 de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, que contemplaban la posibilidad de que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía pudiera autorizar, "con carácter excepcional y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas", ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario destinadas a "uso hotelero" en los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma, a los que lógicamente se circunscribía el conjunto de la Ley, siempre que tales usos no quedaran emplazados "en los primeros 20 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle", por contradecir, a su entender de manera insalvable, las conocidas previsiones de la Ley de Costas (arts. 25 y 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio) que prohíben las "edificaciones destinadas a residencia o habitación" en el dominio público marítimo-terrestre y en el ámbito de la servidumbre de protección, salva, en este segundo caso, autorización excepcional del Consejo de Ministros, condicionada también a la presencia de "razones de utilidad pública debidamente acreditadas" y a que se trate de "tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección", preceptos a los que la Sentencia no duda en atribuir [como hiciera ya la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 3 D) c)] la condición de legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), generando, pues, la contradicción con los mismos un típico supuesto de inconstitucionalidad indirecta o mediata (STC 34/2014, FJ 5).

En la argumentación que precede a esta conclusión y destinada a enmarcar los títulos competenciales en conflicto, hay dos cosas que, en efecto, resultan a mi juicio interesantes.

En primer lugar, la réplica que la Sentencia se ve obligada a dar al argumento (nada disparatado) empleado por los Letrados del Parlamento y de la Junta de Andalucía de que puertos y costas (dominio público portuario y dominio público marítimo-terrestre) serían realidades físicas distintas, con el que pretendían justificar la inaplicación al primero de las disposiciones proteccionistas de la Ley de Costas. Sin entrar en mayores honduras al respecto, la Sentencia se limita a derivar del dato jurídicamente incuestionable, aunque meramente formal, de la retención por parte del Estado de la titularidad de la porción del dominio públi-

co marítimo-terrestre adscrita para la construcción y explotación de los puertos de competencia autonómica (dispuesta por el art. 49 de la Ley de Costas, y reafirmada por las SSTC 149/1991 y 193/1998, de 1 de octubre, FJ 8), es decir, según sus palabras, de la "doble naturaleza de los puertos autonómicos", la plena aplicabilidad a los puertos (autonómicos) del régimen protector de la Ley de Costas. "Resulta pues clara –dice la STC 34/2014, FJ 4 *in fine*–, en contra de lo sostenido por la representación autonómica, la dualidad de régimen jurídico aplicable a los puertos de competencia autonómica, y el sometimiento de los mismos a las disposiciones de la Ley de costas que regulan las competencias que para el Estado derivan de sus facultades para la preservación de la integridad física y jurídica del dominio público marítimo-terrestre".

Estas últimas palabras señalan ya la segunda cuestión previa a mi juicio interesante, que es la relativa a los títulos competenciales que asisten al Estado para el establecimiento de tales disposiciones protectoras del dominio público marítimo-terrestre. Aunque la Sentencia reitera, por supuesto, la tópica doctrina de que la titularidad estatal del demanio natural no es un título atributivo de competencias, y se apunta finalmente, como dijimos, a encuadrar tales disposiciones en el ámbito de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (FJ 4), deja en el camino una decidida defensa, llamativa por poco usual, del alcance también competencial de aquella titularidad: "En definitiva, aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización; y, a su vez, esas facultades que al Estado corresponden para la preservación del dominio público, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal" (STC 34/2014, FJ 3).

La respuesta de la Sentencia al fondo del asunto, que ya anticipamos, presenta, sin embargo, a mi juicio, toda una serie de aspectos desconcertantes. El principal de todos es que no haga ninguna referencia a un precepto de la Ley de Puertos del Estado (el art. 72.4 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado Real Decreto

Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre[31]), que contiene una previsión en el fondo idéntica para los puertos de competencia estatal, a saber, la posibilidad de levantar, excepcionalmente y por razones de interés general debidamente acreditadas, la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios del dominio público portuario, más allá de "los primeros 20 metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle", si bien por acuerdo del Consejo de Ministros. Esta era precisamente la segunda línea de defensa esgrimida por los Letrados del Parlamento y de la Junta de Andalucía, que aludían a la simple sustitución del Consejo de Ministros por el Consejo de Gobierno de la Junta, para lo que habría, a su juicio, fundamento competencial suficiente, máxime tras las competencias asumidas sobre autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre (art. 56.6 del nuevo Estatuto de Autonomía).

Obviando esta disposición, y limitándose al estricto contraste de la Ley andaluza con la Ley de Costas, la Sentencia concluye el carácter insalvable de la contradicción por dos razones. Primera, porque "los citados preceptos autonómicos se refieren con carácter general [al] dominio público portuario, sin que se haga excepción alguna que permita entender que la actuación autonómica autorizatoria de usos hoteleros se limite a espacios portuarios en los que pudiera resultar admisible, por tratarse de terrenos adyacentes que no reúnan la condición de dominio público marítimo terrestre ni estén gravados con la servidumbre de protección" (omitiendo también, sorprendentemente, la salvaguarda por aquéllos, como vimos, de los primeros 20 metros; equivalentes, al menos para los construidos a la entrada en vigor de la Ley de Costas, a la anchura de la servidumbre de protección). Y segunda, porque, como ya afirmara la STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 3 D) c)], la facultad atribuida en este punto por la Ley de Costas al Consejo de Ministros, como "acto excepcionante", no tendría carácter ejecutivo, sino normativo, de modo que la sustitución de aquél por el Consejo de Gobierno de la Junta supondría "un desplazamiento del Estado en el ejercicio de unas competencias que (…) le corresponden con carácter exclusivo, en virtud de lo previsto con carácter básico en el art. 149.1.23 CE" (STC 43/2014, FJ 5), conclusión quizás un tanto excesiva.

En su Voto particular a esta Sentencia, el Magistrado Ortega Álvarez proponía una interpretación conforme de la Ley andaluza, que salvara la constitucionalidad de los preceptos impugnados, en el sentido de entender "que la prohibición de uso residencial de la Ley de costas

31. Antes, art. 94.4 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.

es aplicable al dominio público marítimo-terrestre adscrito a un puerto de titularidad autonómica y a la servidumbre de protección vinculada a dicho demanio, pero no a las restantes zonas que integren el dominio público portuario de titularidad autonómica"; que, según recuerda, es la que se hizo en el incidente de medidas cautelares, permitiendo levantar parcialmente la suspensión de dichos preceptos (ATC 34/2009, de 27 de enero). No le falta razón al Magistrado discrepante, aunque seguiría vivo el reproche relativo a la indebida sustitución del Consejo de Ministros en el ejercicio de la competencia "normativa" de dispensa, por lo que su "interpretación conforme" no bastaría, a mi entender, para salvar la constitucionalidad de aquéllos.

Pero más allá de la competencia exclusiva del Consejo de Ministros para otorgar la dispensa (porque así lo establece la Ley de Costas), que al final queda como razón determinante del fallo, la pregunta que, a mi juicio, sigue en pie y a la que la Sentencia debería haber hecho frente de alguna manera es por qué el régimen protector de la Ley de Costas resulta plenamente aplicable a los puertos de competencia autonómica, sin que esa misma regla valga (al parecer) para los puertos de competencia estatal[32].

8. RUIDO (STC 161/2014)

Una de las Sentencias destacadas del año 2014 es, sin duda, la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña frente a determinados preceptos de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. No contiene novedades doctrinales relevantes, pero resuelve las cuestiones planteadas con seguridad, y probablemente con acierto.

En efecto, el Parlamento de Cataluña había impugnado (diez años atrás) la Ley estatal del Ruido por un doble orden de consideraciones. En primer lugar, y sobre todo, por reservar a la Administración General del Estado buena parte de las tareas de aplicación de la Ley, que concretaremos después, en relación con las "infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal" (art. 4.2 y 3, Disposiciones adicionales segunda y tercera y Disposición final primera), lo que, a juicio del recurrente, vulneraba las competencias ejecutivas en materia ambiental de la Generalitat de Cataluña. Y, en segundo lugar, por remitir al Gobierno, a su entender de manera innecesaria, ciertos desarrollos

32. Conforme al art. 67.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, la legislación de costas se aplica sólo "supletoriamente" al dominio público portuario estatal.

reglamentarios de la Ley, que también concretaremos más adelante (arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), 15.3 y Disposición adicional séptima), con infracción de las exigencias (formales) de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente y consecuente vulneración de las competencias autonómicas en la materia.

Por lo que respecta al primer (y principal) grupo de impugnaciones, la Ley 37/2003 (art. 4.2) reservaba, en efecto, a la Administración General del Estado, en relación con las "infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal", la mayor parte de las tareas ejecutivas enumeradas en el art. 4.1, a saber: la elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y de los planes de acción correspondientes, así como la ejecución de las medidas previstas dichos planes; la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre; la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica; la declaración de un área acústica como zona de protección acústica especial o como zona de situación acústica especial, así como la elaboración, aprobación y ejecución del correspondiente plan zonal específico o de las correspondientes medidas correctoras específicas, respectivamente; y la delimitación de las zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto. Y lo hacía con fundamento en las competencias exclusivas del Estado sobre tales infraestructuras, como de desprendía de la invocación, en este punto, en la Disposición final primera de la Ley de los apartados 13, 20, 21 y 24 art. 149.1 CE.

Pues bien, a este respecto, la STC 161/2014 (FJ 4) comienza ubicando decididamente la temática del ruido en el ámbito competencial de la protección del medio ambiente, con preferencia sobre (las bases de) la sanidad interior, también invocada(s) por la Ley como fundamento competencial general (Disposición final primera), para, a renglón seguido, y no obstante lo anterior, validar la constitucionalidad de la reserva a la Administración General del Estado de las mencionadas funciones ejecutivas por el propio fundamento invocado en la Ley, es decir, en cuanto incardinables, siempre desde el punto de vista competencial, no en aquel ámbito, sino en las correspondientes materias sectoriales de competencia exclusiva del Estado, comprensiva también de la ejecución (FFJJ 4 y 5).

La Sentencia se basa para ello ampliamente, como era de esperar, en la doctrina establecida por la STC 13/1998, de 22 de enero, a propósito de la evaluación de impacto ambiental, sobre la integración de lo ambiental (incluso en el plano ejecutivo) en el marco de ciertas competencias sectoriales, pero con afirmaciones propias y específicamente referidas a la

problemática del ruido, que demuestran convicción en la respuesta, a la par que sirven de refuerzo a aquella doctrina: "Si el ruido es un elemento esencialmente inherente a la ejecución y funcionamiento de dichas infraestructuras, no podemos hacerlas objeto de disección, para separar lo que afecta a su construcción y al desarrollo de su actividad de las consecuencias medioambientales que éstas producen. No cabe hacer abstracción de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen al Estado o a las Comunidades Autónomas, para convertirlas en objeto de una política autónoma y aislada en materia medioambiental dirigida a la protección contra el ruido. Por el contrario, es preciso partir de la competencia específica sobre las infraestructuras para tener en cuenta, en el ejercicio de cada una de ellas, de manera transversal, los efectos negativos que pueden producir sobre el medio ambiente, en particular, los ocasionados por el ruido que generan" (STC 161/2014, FJ 4 *in fine*).

A partir de ahí, la Sentencia se detiene a analizar cada una de las funciones ejecutivas cuestionadas, para determinar si "presentan una tal vinculación con el ejercicio de aquellas competencias (exclusivas), que exigen su desarrollo por el Estado, a pesar de tener una indudable finalidad medioambiental" y si, por otro lado, se prevén los adecuados mecanismos de "colaboración y coordinación", de existencia también obligada (FJ 5). La respuesta es, en todos los casos, afirmativa (FJ 6). Baste, a título de ejemplo (el razonamiento de la Sentencia es similar en todos los casos), lo que se dice a propósito de los "mapas de ruido": "Se trata (…) de una actuación dirigida, en último término, a intentar paliar los efectos ocasionados por la contaminación acústica que se genera entre otros supuestos por las infraestructuras; como quiera que esa actuación puede tener una *incidencia directa en su funcionamiento* (…) la lógica del orden constitucional de distribución de competencias impone que la elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido (…) sean realizados por la Administración que tenga la competencia sobre la correspondiente infraestructura (…), ya que, en caso contrario, el ejercicio de las competencias medioambientales (autonómicas) *podría impedir o restringir el ejercicio (por el Estado) de sus competencias*" [FJ 6 a)] (las cursivas son nuestras). Se desestima, incluso, la impugnación relativa a la "delimitación de las zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto", ciertamente incomprensible en relación precisamente con las infraestructuras, en base a una interpretación conforme que no se lleva al fallo: "Cabe entender, consecuentemente, que la Ley impugnada ha establecido con técnica legislativa ciertamente mejorable, que la declaración de zonas tranquilas es una competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas; competencia autonómica que, rectamente

entendida, no puede referirse a sectores de territorio afectos a infraestructuras estatales, existentes o proyectadas" [FJ 6 h)].

También se hace una interpretación conforme (sin llevarla tampoco al fallo) de la función posiblemente más discutible (y discutida por los Magistrados Asua Batarrita y Ortega Álvarez en su Voto particular, al que haremos referencia al final), la relativa a "la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre". En efecto, la Sentencia entiende que el "Estado ha de poder ponderar los efectos que la infraestructura produce sobre el entorno para establecer las medidas que minimicen su impacto sobre la salud y el medio ambiente, entre ellas las limitaciones de usos" y que, por ello, las servidumbres acústicas establecidas por el Estado en torno a las infraestructuras de su competencia pueden "condicionar (legítimamente) la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo". Pero les atribuye, no obstante, el carácter de "limitaciones mínimas", ampliables por las Comunidades Autónomas "siempre que estas mayores exigencias ambientales no perturben el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura y no impidan el ejercicio de las competencias estatales" [FJ 6 b)].

De menor entidad era la impugnación de ciertos desarrollos reglamentarios gubernamentales previstos por la Ley, concretamente: los "criterios técnicos para la delimitación de las zonas de servidumbre acústica", "los valores límite de emisión de los diferentes emisores acústicos, así como los valores límite de inmisión", "los métodos de evaluación para la determinación de los valores de los índices acústicos aludidos", "los tipos de mapas de contaminación acústica, su contenido mínimo, formato y formas de presentación al público" y la "información de determinados emisores acústicos sobre índices de emisión". El Parlamento de Cataluña no cuestionaba el carácter básico de estos desarrollos reglamentarios por razones materiales, sino estrictamente formales, por entender que la propia Ley 37/2003 podría haber incorporado estos contenidos, al igual que habría hecho la Directiva comunitaria de la que trae causa (la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental) y la Ley catalana 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica, y que, por lo tanto la remisión era innecesaria. La Sentencia rechaza lógicamente, aunque por extenso, esta impugnación, recordando que, aunque excepcionalmente, la legislación básica puede estar contenida también en normas de tipo reglamentario "siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial

y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas" (FJ 7 *in fine*), lo que entiende ocurre en todos los casos (FFJJ 7 a 9).

En su Voto particular, los Magistrados Asua Batarrita y Ortega Álvarez cuestionan, como ya hemos anticipado, el beneplácito dado por la Sentencia a la reserva al Estado de la función (ejecutiva) de delimitación de las "zonas de servidumbre acústica" en el entorno de las infraestructuras de su competencia y de establecimiento de las limitaciones derivadas de dicha servidumbre; reserva, a su juicio, inconstitucional, por ser un asunto en el que "no se trata de condicionar el sí y el cómo de una infraestructura de titularidad estatal (como fue el caso de la declaración de impacto ambiental resuelto por la STC 13/1998) ni de afectar a su funcionamiento o desarrollo (caso resuelto en la STC 245/2012)", no estando, pues, justificada, a su entender, la "prevalencia de la competencia sectorial estatal" sobre la ambiental autonómica. Rechazan, también, la interpretación de esa reserva en clave de "mínimo" superable, por tratarse de una competencia ejecutiva, no normativa, respecto de la cual la jurisprudencia constitucional nunca ha hecho la distinción entre protección mínima y adicional.

Y concluyen su Voto con una queja de alcance más general, tal vez fundada, pero llamativa en el contexto de una discrepancia tan limitada como la formulada a la STC 161/2014: "En definitiva, la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias ejecutivas autonómicas, que se añade a otros pronunciamientos recientes, los cuales, si no se corrigen, terminarán redundando en una erosión del sistema de distribución competencial establecido por la Constitución. Por ello, queremos expresar nuestra preocupación por la merma de rigor jurídico que se viene manifestando en los últimos tiempos en nuestra doctrina al resolver cuestiones competenciales".

9. PATRIMONIO HISTÓRICO (STC 122/2014): LA INCONFESADA INTERPRETACIÓN DE SU REPARTO DE COMPETENCIAS EN CLAVE AMBIENTAL

Aunque obviamente el patrimonio histórico es un ámbito distinto, sus conexiones con la protección del medio ambiente son tantas que justifican una breve referencia, al menos, a una interesante, aunque discutible, Sentencia recaída en este periodo sobre aquella temática, máxime si, como hemos de ver, el Tribunal Constitucional interpreta *de facto* en dicha Sentencia la distribución de competencias (normativas) en materia de patrimonio histórico en clave ambiental.

En efecto, más de cincuenta Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto interpusieron recurso de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos, que luego concretaremos, de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, por entender, en resumen, que tales preceptos rebajaban indebidamente los estándares de protección previstos, en las materias afectadas, por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, a la que le correspondería una función delimitadora de competencias, formando parte en este sentido del bloque de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) y contribuyendo en la misma medida "a formar las bases materiales del canon o parámetro de constitucionalidad para enjuiciar la Ley autonómica" (antecedente 1 de la STC 122/2014, de 17 de julio).

La Sentencia comienza, lógicamente, rechazando que la Ley del Patrimonio Histórico Español forme parte del bloque de constitucionalidad, al no haber apoyatura constitucional para ello (FJ 4), y negando igualmente, como parece obvio, que el reparto de competencias (normativas) en materia de patrimonio histórico (derivado de los arts. 149.1.28 y 149.2 CE y concordantes estatutarios) responda (formalmente) al esquema legislación básica estatal/desarrollo legislativo autonómico (FJ 4).

Pero, a partir de ahí, la STC 122/2014 hace, en mi opinión, un planteamiento y una aplicación particulares (y decididamente favorables al Estado) del reparto de competencias (normativas) en materia de patrimonio histórico, que van más allá de los efectuados en la poco comprometida, y por ello poco clarificadora STC 17/1991, de 31 de enero, sobre la Ley 16/1985, y que cabe resumir de la manera siguiente:

El quicio de las competencias estatales en materia de patrimonio histórico se encontraría, a juicio de la Sentencia, en la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra (…) la expoliación" (art. 149.1.28 CE). Como no se trata de una competencia sobre las bases o la legislación básica (sino, más bien, de una competencia exclusiva) en materia de defensa frente a la "expoliación" del patrimonio histórico, no cabría tratar como "básicas" las cuestiones abordadas por la Ley 16/1985 ni el contenido concreto de sus regulaciones, sino que el Tribunal Constitucional tendría que deducir directamente de la Constitución qué "submaterias" de la materia patrimonio histórico entran dentro del concepto "defensa frente a la expoliación" y, por tanto, de la competencia exclusiva del Estado (FJ 4).

Ahora bien, habiendo sentado esta premisa, la Sentencia (FJ 2) comienza dando por bueno, a efectos de delimitación competencial (como ciertamente hiciera ya la STC 17/1991), el amplio concepto de "expoliación"

contenido en el art. 4 de la Ley del Patrimonio Histórico Español ("A los efectos de la presente Ley se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español, o perturbe el cumplimiento de su función social"), para posteriormente incluir todos y cada uno de los preceptos de contraste de la Ley 16/1985 con los de la Ley madrileña impugnada, y con su contenido regulatorio concreto, dentro de las "submaterias" de la materia constitucional "expoliación" y, por lo tanto, de la competencia exclusiva (normativa y en alguna ocasión también ejecutiva) del Estado, declarando en consecuencia la inconstitucionalidad de todos (salvo uno) los preceptos impugnados de la Ley madrileña, por la simple razón en el fondo (aunque se presente de aquella otra manera) de su apartamiento o, mejor dicho, por su (supuesta) disminución de los estándares de protección fijados en los correspondientes preceptos de la Ley estatal, que resulta así de *facto* considerada (como pretendían los recurrentes) como legislación básica en materia de protección del patrimonio histórico, igual que si fuera legislación ambiental.

En efecto, la STC 122/2014 declara inconstitucional (1) la definición de "bienes de interés cultural" (BICs) realizada por la Ley madrileña, a efectos de su declaración y eventual desclasificación (arts. 2.2 y 8.5), por incluir la acotación restrictiva "de valor excepcional", no presente en su caracterización por parte de la Ley 16/1985 (art. 1.3) (FFJJ 5 y 6).

Por similares razones, declara también inconstitucional (2) la dispensa de autorización de ciertas intervenciones en BICs o sus entornos de protección (art. 19.2 de la Ley madrileña), por no estar prevista en la LPHE (art. 19) y no limitarse a "intervenciones mínimas" (FJ 8); (3) la posibilidad de desplazamiento o remoción de los BIC inmuebles "previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, cuando concurran causas debidamente justificadas" (art. 23.1 de la Ley 3/2013), por regular la cuestión de manera diversa a la LPHE (art. 18) y suplantar la competencia autorizatoria que corresponde en este caso a la Administración General del Estado (FJ 9); (4) la admisión "excepcional" de segregaciones parcelarias en BICs Monumentos y Jardines Históricos "cuando concurran causas debidamente justificadas y previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico" (art. 23.2 de la Ley madrileña), por no existir "ningún precepto análogo" en la LPHE (FJ 10); (5) la posibilidad de alterar "alineaciones, rasantes y las características volumétricas definidoras del inmueble" en obras de conservación, restauración o rehabilitación de BICs Monumentos y Jardines Históricos en "casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería

competente en materia de patrimonio histórico" (art. 24.2 a) de la Ley madrileña), por analogía con la prohibición de dichas alteraciones en Conjuntos Históricos (art. 21.3 LPHE) (FJ 11); (6) la admisión de "publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos" con autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico (art. 24.5 de la Ley 3/2013), por contradecir su prohibición sin fisuras contenida en la LPHE (art. 19.3) (FJ 12).

Y se declara también, por último, inconstitucional (7) el régimen de visitas para los BICs inmuebles, limitado a los de "titularidad pública" y "al menos una vez al mes" (art. 27 de la Ley madrileña), por ser inferior al previsto por la LPHE, con carácter general (también para los de titularidad privada) y de "al menos cuatro días al mes" (art. 13.2) (FJ 14). A estas alturas, la Sentencia ya no se cuida de ocultar lo evidente, afirmando que "la competencia que hemos dicho que tiene la Comunidad de Madrid para regular la visita pública (…) le permitiría establecer un régimen de visita pública *adicional* al *mínimo* que fija el Estado (…), pero nunca desconocer ese *mínimo*" (las cursivas son nuestras)[33].

Una Sentencia, en definitiva, esta vez sí, de sentido inequívocamente desfavorable para las competencias autonómicas implicadas, y que sin embargo, curiosamente, no ha merecido ningún Voto particular.

No voy a discutir aquí más en profundidad la bondad o no de la doctrina establecida. Pero sí me gustaría añadir que, de confirmarse la interpretación que hace la STC 122/2014 de la legislación estatal sobre patrimonio histórico en clave de "legislación básica", ello tal vez traiga como consecuencia imprevista una más frecuente y profunda revisión de un texto legal, como la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, que hasta la fecha no ha sufrido modificaciones sustanciales, con el fin de suavizar o introducir matices en algunas de sus prohibiciones o exigencias. No sólo la Ley madrileña, enjuiciada por esta Sentencia, sino también otras Leyes autonómicas, sin ir más lejos la valenciana, los han venido introduciendo,

33. Se salva, en cambio, la constitucionalidad de la acotación "yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada" (art. 4.2 de la Ley madrileña), por no tener una virtualidad definitoria, sino sólo a efectos de catálogo (FJ 7). Y se somete a interpretación conforme, llevada al fallo (FJ 13), el art. 26.1 de la Ley madrileña, relativo a los "planes especiales de protección" de Conjuntos Históricos y otras categorías de BICs, en el sentido de entender que no dispensa de la obligatoriedad de un planeamiento urbanístico protector (que sería la exigencia derivable del art. 20.1 LPHE), sino que sólo permite (legítimamente) sustituir el plan especial por otro tipo de planes.

y contienen preceptos que, a la luz de la doctrina aquí sentada, resultan ya dudosamente constitucionales[34].

10. VERIFICADORES MEDIOAMBIENTALES (STC 20/2014): EL ANUNCIO DE UNA TEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE INTERÉS

El Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008[35], estableció un nuevo marco para la "acreditación" de los "organismos de evaluación de la conformidad" de los productos comercializados en el mercado comunitario europeo, que, en lo que aquí importa, incluye la exigencia de que no haya más de un "organismo nacional de acreditación" en cada Estado miembro (arts. 2.11 y 4.1 del Reglamento[36]), lo que se justifica por la importancia de sus funciones, que implican el ejercicio de una "autoridad pública" (cdo. 15 del Preámbulo de la disposición), aunque advirtiendo, también en el Preámbulo, de que "la creación de un organismo nacional de acreditación uniforme debe realizarse sin perjuicio del reparto de funciones en el seno de los Estados miembros" (cdo. 11).

Al año siguiente se aprobó el nuevo y vigente Reglamento sobre el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)[37], que, también en lo que aquí importa, remitía para la "acreditación" de los

34. El art. 38.1 d) de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano (en la redacción dada al mismo por la Ley 5/2007, de 9 de febrero) permite la reconstrucción de monumentos en unos términos no previstos por la Ley 16/1985 (art. 39.2), lo que vino a amparar la llevada a cabo en el teatro romano de Sagunto. Y el art. 39.2 de la Ley valenciana (en la redacción dada al mismo por la Ley 5/2007), permite también la modificación de la estructura urbana y arquitectónica de los Conjuntos Históricos en unos términos incompatibles con los de la Ley 16/1985 (art. 21.3), con la finalidad de legitimar actuaciones como las previstas en el barrio del *Cabanyal* de Valencia, pendientes, esta vez, de decisión por parte del Tribunal Constitucional.

35. El Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 339/93.

36. Art. 2.11: "«organismo nacional de acreditación»: el único organismo de un Estado miembro con potestad pública para llevar a cabo acreditaciones"; art. 4.1: "Cada Estado miembro designará (como máximo) a un único organismo nacional de acreditación".

37. Reglamento (CE) nº 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), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.

"organismos de evaluación de la conformidad" actuantes en este campo, los llamados "verificadores medioambientales", a las disposiciones del Reglamento (CE) nº 765/2008, esto es, a su acreditación por el único "organismo nacional de acreditación" designado en cada Estado miembro, aunque contemplando, como alternativa a la acreditación, la posibilidad de establecer un sistema de "autorización" de tales verificadores (pudiendo ser, en este caso, también personas físicas) por un "organismo de autorización", respecto del que no dispone tan claramente la necesidad de que sea único (arts. 2.20, 30 y 31 y 28 del Reglamento (CE) nº 1221/2009).

En este contexto, se aprobó el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias del Reglamento comunitario primeramente citado, procediendo a la designación de la "Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)" como "organismo nacional de acreditación" a los efectos del mencionado Reglamento, aunque advirtiendo (sólo en el Preámbulo del Real Decreto, no en su parte dispositiva) que tal Entidad habría de ser igualmente la encargada de llevar a cabo la acreditación de los "verificadores medioambientales" a los efectos del Reglamento EMAS ("es preciso tener en cuenta que la obligación de designación de un único organismo nacional de acreditación que impone el artículo 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 se extiende a los verificadores medioambientales, tal y como se desprende del artículo 28.1 del Reglamento núm. 1221/2009"), e invocando como fundamento competencial del mismo (esta vez sí en la parte dispositiva, Disposición final primera) no sólo el art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), sino también el art. 149.1.23 CE (legislación básica en materia de medio ambiente).

Frente a dicho Real Decreto y en relación exclusivamente con su tratamiento de la cuestión de los "verificadores medioambientales", el Gobierno de la Generalitat de Cataluña planteó conflicto positivo de competencia, al entender vulneradas sus competencias ejecutivas en materia de protección del medio ambiente, invocando la doctrina establecida por la STC 33/2005, de 17 de febrero, que ya declaró inconstitucional la atribución a la Administración General del Estado (en aquel caso con carácter simplemente concurrente o indistinto) de competencia para designar "entidades de acreditación de verificadores medioambientales", así como la designación a estos efectos de la ENAC, llevadas a cabo, en desarrollo del Reglamento EMAS a la sazón vigente (Reglamento [CEE] núm. 1836/93), por el Real

Decreto 85/1996, de 26 de enero (art. 2 y Disposición adicional segunda)[38], con el argumento de que la designación de tales entidades constituye una función típicamente ejecutiva y, por lo tanto, de competencia autonómica en el marco de la "protección del medio ambiente", materia ésta (y no la de "industria") en la que resulta encuadrable el sistema EMAS de ecoauditoría (FFJJ 5, 10 y 11 de la STC 33/2005).

La Abogada del Estado defendió, sin embargo, la constitucionalidad del Real Decreto controvertido argumentando (al igual que hiciera ya el Gobierno en la contestación al requerimiento de incompetencia) su estricta conexión con el Reglamento (CE) nº 765/2008, sin prejuzgar la opción por un sistema de "acreditación" o de "autorización" en relación con los "verificadores medioambientales", que habría de tomar la norma reglamentaria de desarrollo del nuevo Reglamento EMAS, y restando trascendencia a los posibles excesos verbales cometidos tanto en el Preámbulo de la disposición como en la Disposición delimitadora de los títulos competenciales relevantes.

La STC 20/2014, de 10 de febrero, que resuelve el indicado conflicto, da sustancialmente la razón a la Abogada del Estado, desestimando en lo esencial el conflicto (aunque curiosamente no utilice esta palabra en el fallo, que se formula en términos de interpretación conforme) por entender, al igual que aquélla, que el Real Decreto impugnado no resulta de aplicación a la acreditación de verificadores medioambientales, única cuestión debatida, ni, por lo tanto, puede invadir las competencias ejecutivas en materia ambiental de la Generalitat catalana [FJ 3 b)]. Resta, a este respecto, valor normativo a la controvertida afirmación del Preámbulo de la disposición ["lo que expone sobre esta cuestión el preámbulo, al carecer del valor prescriptivo propio de las normas jurídicas, no tiene virtualidad suficiente para alterar la conclusión de que la norma impugnada no regula, en realidad, el objeto de esta controversia competencial", FJ 3 d)]. Pero no, en cambio, lógicamente, a la delimitación de los títulos competenciales contenida en la Disposición final primera, que (ésta sí) se declara inconstitucional "en la medida en que invoca indebidamente el art. 149.1.23 CE como título competencial que habilita al Estado para su aprobación" [FJ 3 c)].

Por lo demás, la Sentencia contiene una admonición a mi juicio no del todo justificada a las partes, en el sentido de que debieran haber resuelto

38. Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establece normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93, del consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

extraprocesalmente sus discrepancias a la simple luz de la doctrina establecida por la STC 33/2005 ("El objeto de este conflicto de competencia es sustancialmente idéntico al que fue resuelto mediante la STC 33/2005, de 17 de febrero. Hasta tal punto es así, que hubiera resultado plausible que las partes hubieran resuelto sus discrepancias, de acentuada índole interpretativa, en la fase previa a la interposición del conflicto", STC 20/2014, FJ 2).

Que el caso no es exactamente el mismo, porque no lo es la normativa comunitaria de referencia, lo viene a reconocer la propia Sentencia al dar cuenta de la posterior aprobación de la nueva normativa estatal de desarrollo del Reglamento EMAS de 2009, el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril[39], que, en lo que aquí importa, y como se anticipaba en el Preámbulo del Real Decreto recurrido, opta por un sistema de "acreditación" de los "verificadores medioambientales" bajo responsabilidad de la ENAC (art. 11.1), invocando como fundamento competencial de esta decisión el art. 149.1.13, en conjunción con el art. 149.1.23 CE (Disposición final tercera)[40], frente al que lógicamente la Generalitat de Cataluña ya ha promovido un nuevo conflicto positivo de competencia[41], pero que de momento había de quedar fuera de examen ["sin que, evidentemente, proceda en esta resolución anticipar juicio alguno sobre la (citada disposición estatal)", STC 20/2014, FJ 3 b)].

Queda aplazada, pues, para la Sentencia que resuelva este nuevo conflicto la decisión de una cuestión sin duda de enorme interés. Siempre se ha partido de la neutralidad del Derecho comunitario europeo en cuestiones atinentes al reparto interno de competencias, y por ello la jurisprudencia constitucional ha podido sentar como principio para la resolución de controversias competenciales que la ejecución del Derecho comunitario no permite alterar en lo más mínimo el sistema constitucional y estatutario de distribución competencial. El ejemplo de la "acreditación" de los organismos de evaluación de la conformidad y, en concreto, de los "verificadores

39. Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) nº 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).
40. El Preámbulo del Real Decreto 239/2013 no tiene empacho en afirmar, frente a lo decidido por la Sentencia, que "Estos verificadores están ya previstos en el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, que ha designado a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como único organismo nacional de acreditación en aplicación del Reglamento (CE) nº 765/2008 de acreditación".
41. Conflicto positivo de competencia núm. 4911-2013 (BOE núm. 262, de 1 de noviembre de 2013).

medioambientales" constituye, sin embargo, a este respecto, un caso límite, porque la exigencia comunitaria de designar un único "organismo nacional de acreditación" no puede entenderse, a mi juicio, como enteramente "neutral" en el plano competencial interno. El Tribunal Constitucional habrá de hilar fino en la resolución de este entuerto. Tampoco nosotros vamos a apurar aquí el desarrollo de esta sugerente cuestión, bastando con dejarla apuntada.

11. MISCELÁNEA

11.1. TRIBUTOS ECOLÓGICOS (STC 110/2014)

Junto a la STC 183/2014, relativa, entre otras cosas, al "impuesto (estatal) sobre el valor de la producción de la energía eléctrica", de la que ya dimos cuenta en un apartado anterior[42], hubo en el año 2014 otra Sentencia sobre tributación ambiental, referente al mismo tipo de impuesto, pero en la que se planteaba una problemática constitucional específicamente foral.

En efecto, simultáneamente a la introducción del referido "impuesto (estatal) sobre el valor de la producción de la energía eléctrica", por medio de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, la Comunidad Foral de Navarra creó un impuesto de la misma índole y denominación por medio de la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, frente a la que el Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad, resuelto (y estimado) por la STC 110/2014, de 26 de junio.

No había en este caso duda alguna acerca de la exacta coincidencia del hecho imponible de los dos impuestos, por lo que la única cuestión controvertida (específica, como decíamos, del régimen foral en materia tributaria) era si el mencionado impuesto (navarro) formaba parte de los "tributos convenidos", en cuyo caso sería legítima la sustitución del impuesto estatal, o de los "tributos propios", en cuyo caso, y de acuerdo con doctrina sentada en una Sentencia anterior (la STC 208/2012, de 14 de noviembre[43]), resultarían "plenamente aplicables los límites contenidos en los arts. 6 y 9 LOFCA" (STC 110/2014, FJ 3 *in fine*), lo que abocaría necesariamente a su inconstitucionalidad por "recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado" (art. 6.2 LOFCA).

42. *Vid*., *supra*, apartado 4.
43. En relación con la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.

Esta última es la naturaleza que la Sentencia adjudica al referido impuesto, por ser "patente que el vigente convenio económico no contempla de forma específica o expresa el tributo en cuestión, pues se trata de un tributo de nueva creación" (FJ 6), por lo que estima el recurso.

11.2. SUBVENCIONES (SSTC 33 Y 144/2014)

Dos Sentencias de este periodo se pronuncian sobre el trillado asunto del reparto de competencias en materia de subvenciones de temática ambiental.

La primera, la STC 33/2014, de 27 de febrero, resuelve un viejo recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, que contemplaba, entre otras partidas también impugnadas, una determinada dotación económica a favor del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones del plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética. Encuadrada competencialmente tal línea de ayudas, por ser su finalidad principal, en la materia "régimen energético", en la que la Constitución sólo reserva al Estado las "bases" (art. 149.1.25 CE), y no habiéndose justificado suficientemente la necesidad de una gestión centralizada de los fondos controvertidos, la Sentencia (FFJJ 8 y 9) concluye la existencia de una invasión competencial, pero, como es habitual en esos casos, con efectos puramente declarativos, pues "los preceptos impugnados ya han agotado sus efectos, habiendo sido destinados los fondos al fin para el que fueron presupuestados y sin que proceda afectar a situaciones jurídicas consolidadas".

La segunda, la STC 144/2014, de 22 de septiembre, se refiere al ya crónico asunto de las subvenciones otorgadas por el Ministerio con competencias en materia de medio ambiente a asociaciones ecologistas para la financiación de sus actividades, sobre el que versaban ya otras Sentencias comentadas en ediciones anteriores del Observatorio (SSTC 38/2012, 113/2013 y 163/2013).

El promotor del conflicto positivo de competencia era en este caso el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y lo impugnado las Ordenes ARM/2876/2008, de 2 de octubre, de establecimiento de las bases reguladoras[44],

44. Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a los programas que se desarrollen en realización con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización

y ARM/3020/2008, de 22 de octubre, de convocatoria de dichas ayudas para el ejercicio 2008[45].

Y la respuesta del Tribunal, la de siempre: encuadrado este tipo de subvenciones en la materia "protección del medio ambiente", y no estando suficientemente justificada la centralización de su gestión, se estima el conflicto, con los meros efectos declarativos ya conocidos, porque "la necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya lesión puede afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos, conduce, en este caso (…) a que la declaración de infracción competencial no implique la de aquellas resoluciones que han concedido o denegado las ayudas cuestionadas ya dictadas y notificadas" (STC 144/2014, FJ 7).

En la edición del Observatorio del año pasado ya indiqué que, en mi opinión, este tipo de fallos alienta la "rebeldía" frente a una jurisprudencia que, o bien se matiza (lo que probablemente sería deseable), o se refuerza con otro tipo de pronunciamiento más disuasorio.

11.3. AZNALCÓLLAR (AATC 155 Y 156/2014)

El famoso caso de las minas de Aznalcóllar tuvo un paso fugaz por la sede constitucional durante el año 2014, a raíz de la decisión del Gobierno andaluz de promover el reinicio de la explotación, canalizada a través del Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar, en el cual, y entre otras cosas, se declaraba la "reserva a favor de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la actividad extractiva en el área denominada Complejo minero de Aznalcóllar (Sevilla)", y de la Resolución de 13 de enero de 2014, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía, por la que se convoca concurso público para la adjudicación de las actividades extractivas de explotación de los recursos minerales existentes en la reserva minera de Aznalcóllar en la provincia de Sevilla.

---

sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático.

45. Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, por la que se convoca la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio, para la realización de actividades relativas a los programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático.

El 17 de marzo de 2014 el Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al Decreto-ley y planteó conflicto positivo de competencia en relación con la Resolución (con invocación en ambos casos el art. 161.2 CE), discutiendo la reserva establecida a favor de la Comunidad Autónoma por posible vulneración de las competencias estatales sobre las "bases del régimen minero y energético" (art. 149.1.25 CE)[46].

Sin tiempo siquiera para la admisión a trámite de los indicados recurso y conflicto, se llegó a una solución extrajudicial de la controversia, formalizada a través de una serie de disposiciones y actos de ambas partes[47], que motivaron el desistimiento por parte del Gobierno de ambos procesos, admitido por AATC 155 y 156/2014, de 27 de mayo, respectivamente.

46. Los arts. 7 y ss. de la Ley de Minas (Ley 22/1973, de 21 de julio) sólo prevén las reservas a favor del Estado.

47. Por parte del Estado: la Resolución de 24 de marzo de 2014, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de propuesta de reserva definitiva a favor del Estado para todos los recursos de la sección C), denominada "Aznalcóllar" comprendida en la provincia de Sevilla, posteriormente cancelada por Resolución de 18 de junio de 2014; y el Real Decreto-ley 6/2014, de 11 de abril, por el que se regula el otorgamiento de la explotación de los recursos mineros de la zona denominada "Aznalcóllar". Y por parte andaluza: el Decreto-ley 4/2014, de 11 de abril, por el que se adoptan las medidas urgentes necesarias en relación con el procedimiento de reapertura de la mina de Aznalcóllar y se complementan las disposiciones recogidas a tal fin en el Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre.

XIV

Novedades legislativas y profundización en las líneas jurisprudenciales en el Derecho civil del medio ambiente*

Mª ÁNGELES PARRA LUCÁN

SUMARIO: 1. NOTICIA DE NOVEDADES LEGISLATIVAS CON REPERCUSIÓN EN EL DERECHO PRIVADO. *1.1. Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. 1.2. Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. 1.3. Retoques en la regulación de los derechos de adquisición preferente en los Parques Nacionales. 1.4. Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.* 2. JURISPRUDENCIA CIVIL. *2.1. Libertad de expresión y honor de los infractores de las normas medioambientales. 2.2. Jurisprudencia sobre inmisiones y responsabilidad extracontractual.* A. El problema de la prescripción en el caso de exposición al amianto: la STS de 18 de diciembre de 2014. B. Grupos de casos en la jurisprudencia menor. a. Actividades empresariales e industriales. b. Relaciones de vecindad. *2.3. Derecho de la contratación y normativa ambiental.* A. Suelos contaminados y pago de los gastos de descontaminación soportados por el comprador. B. Responsabilidad en la construcción.

* Proyecto DER2014-52252 y Grupo de investigación consolidado AUDEPRIV S110, Gobierno de Aragón y Unión Europea-Fondo Social Europeo.

1. NOTICIA DE NOVEDADES LEGISLATIVAS CON REPERCUSIÓN EN EL DERECHO PRIVADO

1.1. LEY 11/2014, DE 3 DE JULIO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 26/2007, DE 23 DE OCTUBRE, DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

La Ley 11/2014 (BOE núm. 162, de 4 de julio) modifica varios aspectos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Puesto que el régimen de responsabilidad previsto no es de "responsabilidad civil", me limitaré a señalar en este capítulo las modificaciones que afectan al seguro, como forma posible de garantía prevista en la Ley. Lo que sucede es que, en buena medida, las modificaciones del seguro obedecen al cambio más profundo que la ley introduce en toda la política de las garantías obligatorias.

En efecto, la reforma del art. 24 de la Ley (en el que ahora se dice además expresamente algo que ya se deducía con anterioridad, que para los operadores de las actividades no incluidas en el anexo III, la constitución de una garantía financiera no es obligatoria, sino voluntaria) atribuye al propio operador que realiza la actividad y está obligado a constituir la garantía, la facultad de determinar la cantidad mínima que debe quedar garantizada. Aclara la ley, y sería evidente aunque no lo dijera, que ello no limitará la responsabilidad del operador con arreglo a la ley. El operador debe comunicar a la autoridad competente la constitución de la garantía financiera a la que está obligado. La Autoridad deja de ser la competente para fijar la cuantía mínima garantizada y la ley se limita a atribuirle la obligación de establecer un sistema de control que le permita comprobar que el operador ha fijado la cuantía mínima con arreglo a la metodología que reglamentariamente se establezca por el Gobierno. Todo ello, presentado en la Exposición de Motivos como una "simplificación y reducción de cargas", dio lugar durante el proceso de tramitación de la ley a una crítica y al rechazo por parte de los partidos de la oposición, que denunciaron la rebaja en la tutela ambiental que supone sustituir el régimen de autorización por el de comunicación.

De forma coherente con la sustitución de la autorización por la comunicación, en el art. 28, donde se regulan las exenciones de constitución de las garantías obligatorias, se recoge igualmente de manera expresa la exención de comunicar a la autoridad competente la constitución de la garantía. En el art. 28, además, se lleva a cabo una deslegalización de las exenciones que afecten a los operadores de las actividades que por su escaso potencial de generar daños y bajo nivel de acccidentalidad quedan exentos de constituir

la garantía financiera. Como puso de relieve el Dictamen del Consejo de Estado 1278/2013, aprobado el 19 de diciembre de 2013, es posible que la ley remita a la potestad reglamentaria la exención de un seguro obligatorio, de la misma manera que la propia Ley del contrato de seguro establece en su art. 75 la posibilidad de que el Gobierno establezca el seguro obligatorio para alguna actividad. Cuestión diferente, como advierte el mismo Dictamen, es que en el reglamento deba motivarse de manera objetiva la exención y que, por su alcance cuantitativo o cualitativo, las excepciones no lleguen a desvirtuar la obligación que con carácter general se impone en la ley.

Al desaparecer la autorización previa conectada a la garantía obligatoria ya no tiene sentido, como hacía el art. 31 en la redacción original de la ley, exigir que la garantía quede constituida desde la fecha en que surta efecto la autorización. La Ley de 2014 modifica el art. 31, que ahora establece que "la garantía deberá quedar constituida de modo que, desde la fecha de efectividad de su exigencia, que se fijará reglamentariamente, queden cubiertos por ella todos los eventos causantes de daño medioambiental que se inicien después de dicha fecha". Nueva deslegalización, por tanto, por lo que se refiere a la vigencia de la garantía. La nueva redacción del art. 31 aclara que el operador deberá mantener la garantía en vigor durante todo el periodo de actividad y hasta su cese efectivo.

Se modifica, con la misma finalidad deslegalizadora, el art. 30, que bajo la rúbrica de "Límites cuantitativos de la garantía" se ocupa de lo que en la terminología aseguradora se conoce como suma asegurada. El art. 30.1, desde su redacción inicial, establece que "la cobertura de la garantía financiera obligatoria nunca será superior a 20.000.000 de euros". El precepto significa que, siendo obligatoria la constitución de una garantía financiera, en los términos establecidos en el art. 24, en el caso de que la modalidad escogida sea la del seguro (prevista en el art. 26), nunca será obligatorio concertar un seguro por una suma asegurada superior a la cantidad señalada. Eso no impide, naturalmente, que de forma voluntaria, si lo acepta el asegurador, pueda contratar el seguro estableciendo una suma superior. La suma asegurada representa la cobertura asegurada, es decir, el límite máximo que pagará el asegurador en cada siniestro (art. 27 LCS) y se determina en la póliza del contrato (art. 8.5 LCS, que la considera uno de los elementos que, como mínimo, debe contener la póliza). En el caso del seguro de responsabilidad, el interés que se asegura solo se conocerá cuando se produzca el daño, sobrevenga la responsabilidad del asegurado y se cuantifique el importe de la misma. En lo que exceda de la suma asegurada, la indemnización que el asegurado deba pagar quedará a cargo del patrimonio del propio asegurado, en cuanto que responsable.

La Exposición de Motivos de la Ley explica que se modifica el art. 30 de la ley "ya que se considera pertinente que, para otorgar una homogeneidad en el contenido mínimo de las pólizas de seguros, ciertos conceptos tengan una regulación propia que pueda ser actualizada convenientemente en función del desarrollo y evolución de la oferta existente en cada momento en los mercados financieros". En realidad, hay una remisión a las normas reglamentarias para la regulación de aspectos decisivos en las pólizas de seguros de responsabilidad medioambiental, como son las referidas a los conceptos de siniestro único, aplicación de límites, sublímites y franquicias. De lo que se trata es de acomodar en cada momento las delimitaciones de las pólizas a las disponibilidades de los mercados financieros.

Se modifica también el art. 33, sobre el fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros. El propósito de la modificación, como advierte el propio legislador en la Exposición de Motivos de la Ley, es adaptar la regulación del fondo a la situación actual de la normativa nacional bajo la que está constituido, ya que actualmente opera un sistema de liquidación de entidades aseguradoras en situación de insolvencia, que es gestionado por el Consorcio de Compensación de Seguros, y que, *de facto*, supone un mecanismo de garantía para los asegurados de todos los ramos del seguro, que operaría también, llegado el caso, en relación con la cobertura de responsabilidad medioambiental (art. 31 del Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados; art. 14 del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre). En consecuencia, dice la Exposición de Motivos de la Ley 11/2014, y para evitar redundancias, se suprime el fondo por insolvencia contemplado en la original redacción del artículo 33 de la Ley 26/2007, y se mantiene el que se destina a prolongar la cobertura del seguro para los daños ocurridos durante la vigencia de la póliza pero con manifestación diferida.

Suprimido el Fondo de Garantía de Insolvencia, el art. 31 mantiene como única función prevista para el Fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros la de estar destinado a prolongar la cobertura del seguro por la responsabilidad cubierta por una póliza original, y en sus mismos términos, por aquellos daños que, habiendo sido causados por las actividades autorizadas durante el periodo de vigencia del seguro, se manifiesten o reclamen después del transcurso de los plazos de manifestación o reclamación admitidos en la póliza, y se reclamen en el transcurso, como máximo, de un número

de años igual a aquel durante el cual estuvo vigente la póliza de seguro, contados desde que ésta terminó y con el límite de 30 años (plazo que coincide con el previsto en el art. 4 de la Ley, que deja sin cubrir los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que los causó).

1.2. LEY 14/2014, DE 24 DE JULIO, DE NAVEGACIÓN MARÍTIMA

La Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima (BOE núm. 180, de 25 de julio) lleva a cabo una reforma amplia del Derecho marítimo español en la que las alusiones a la contaminación y a la coordinación con el Derecho internacional son continuas. En particular, se establece un régimen para la contaminación marítima que impone una responsabilidad cuasi objetiva del armador del buque o del titular del artefacto que causa la contaminación, junto con la exigencia del correspondiente seguro obligatorio, de conformidad con los convenios internacionales aplicables a los que la ley se remite, especialmente al Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1992 (Convenio de Responsabilidad Civil, 1992) y al Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos para combustible de los buques (Bunkers, 2001). De este modo, aclara la Exposición de Motivos, se consigue la aplicación extensiva de los principios internacionales a los supuestos de daños de contaminación distintos de los específicamente contemplados por el Derecho uniforme vigente. De todas formas, los Convenios serán de aplicación preferente en su ámbito respectivo (art. 391.1 Ley 14/2014).

El régimen de responsabilidad civil previsto se aplica a los daños por contaminación sufridos en las costas y los espacios marítimos españoles que proceda de buques, embarcaciones, artefactos navales y plataformas fijas (art. 384). Quedan excluidos (art. 391.2) los daños causados por substancias radioactivas o nucleares, que se regularán por sus disposiciones específicas (es decir, por la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, última modificación por Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos).

Son responsables el armador del buque (art. 145: quien, siendo o no propietario, tiene la posesión y lo dedica a la navegación) o el titular del uso o explotación del artefacto naval o plataforma en el momento de producirse el hecho generador de la contaminación, si bien la ley deja a salvo el derecho de repetición que pudiera corresponderles contra las personas culpables de aquel hecho (art. 385.1).

Se establece un régimen de responsabilidad solidaria en caso de pluralidad de sujetos responsables. La norma aclara, lo que no haría falta, que no habrá responsabilidad solidaria cuando los daños "puedan razonablemente ser atribuidos con carácter exclusivo a uno de los buques" (art. 385.2): en ese caso no es que no haya solidaridad, es que la responsabilidad será exclusivamente de los que hayan causado la contaminación.

En realidad, la ley lo que trata de propiciar, con una redacción defectuosa, es una declaración de responsabilidad de todos los buques que se encuentren en la zona salvo que se demuestre que no fueron causantes de la contaminación. Así se entiende a la vista de la regla del art. 386.1, conforme a la cual, el armador será responsable de los daños por contaminación por el mero hecho de su producción.

Se admite sin embargo, la exoneración en caso de fuerza mayor inevitable, negligencia de cualquier autoridad que sea responsable del mantenimiento de luces u otras ayudas a la navegación, o por una acción u omisión intencional de un tercero. En estos dos últimos casos estamos ante una ruptura del nexo causal y la responsabilidad debería imputarse al causante de los daños.

La ley enuncia además como principios de responsabilidad los de cautela y de acción preventiva, el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, el de atentados al medio ambiente y el principio de que quien contamina paga. Principios tan generales cuya enunciación en el art. 386.2 además de resultar desubicada no parece proporcionar al intérprete ninguna guía que no pudiera deducirse de nuestro sistema general (cfr. 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo texto coincide parcialmente con el recogido en la ley).

En el caso de que los daños por contaminación resulten, en todo o en parte, de una acción u omisión culposa o dolosa de la persona que los sufrió, el armador "quedará exonerado total o parcialmente de su responsabilidad ante esa persona". Pero es el propio armador quien debe demostrar esa circunstancia, de acuerdo con la regla que formula el art. 387 bajo el titulillo de "culpa del perjudicado". Se trata de una regla que permite exonerar de responsabilidad o aminorar la misma en función de la contribución del perjudicado en la producción de los daños sufridos, de acuerdo con las reglas generales de responsabilidad civil.

Por lo que se refiere al alcance de la indemnización, el art. 388 la extiende, además de a las pérdidas o daños causados por la contaminación fuera del buque, al coste de las medidas razonablemente adoptadas por

cualquier persona después de ocurrir el siniestro con objeto de prevenir o minimizar los daños por contaminación.

La ley establece con carácter obligatorio el seguro de responsabilidad civil por daños por contaminación de las costas y aguas navegables, remitiéndose al desarrollo reglamentario por lo que se refiere a las condiciones y cobertura mínima (art. 389.1). La falta de contratación de seguro conlleva la prohibición de la navegación de los buques o embarcaciones y la actividad de los artefactos navales o plataformas así como de entrada o salida de los puertos nacionales, y de los fondeaderos o terminales situados en aguas interiores marítimas o mar territorial (art. 390).

De manera coherente con lo previsto en la Ley del contrato de seguro, se reconoce a los perjudicados por daños por contaminación la acción directa contra el asegurador de la responsabilidad civil hasta el límite de la suma asegurada. El asegurador podrá oponer las mismas excepciones que correspondieran al armador de acuerdo con los artículos 386 y 387 y, además, la de que la contaminación se debió a un acto intencional del mismo armador. Esta regla contrasta con la prevista en el art. 76 de la Ley del contrato de seguro para el caso de dolo del asegurado: el asegurador debe indemnizar al tercero, pero luego puede repetir contra el asegurado.

Expresamente se excluyen de la limitación de responsabilidad las reclamaciones derivadas de los daños de hidrocarburos en el sentido que da a los mismos el Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 29 de noviembre de 1969 (arts. 397 de la Ley y 3 del Convenio Internacional sobre la Limitación de Responsabilidad por Reclamaciones de Derecho Marítimo).

1.3. RETOQUES EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE EN LOS PARQUES NACIONALES

La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE núm. 293, de 4 de diciembre) establece en su art. 7.2, como un efecto jurídico ligado a la declaración de Parque Nacional, la facultad de la Administración competente de ejercer los derechos de tanteo y retracto, según dice la Exposición de Motivos de la Ley, con objeto de «recuperar» derechos reales sobre fincas rústicas situadas en el interior del parque. Esta facultad no es una novedad, estaba regulada ya en el art. 13.2 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que ahora se deroga. Se aprovecha para corregir algún aspecto que no tenía mucho sentido, pero se mantiene la amplitud con que se configura el ámbito de los derechos preferentes de

adquisición que se atribuyen a la Administración. En efecto, ya desde la ley de 2007 no se limitan el tanteo y el retracto a las transmisiones onerosas *inter vivos* sino que se extienden a "*los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados inter vivos que comporten la creación, transmisión o modificación del dominio o de cualesquiera otros derechos reales*, con excepción de los de garantía, que recaigan sobre fincas rústicas situadas en el interior del parque nacional o bien enclavadas dentro del mismo, incluidas cualesquiera operaciones o negocios en virtud de los cuales se adquiera la mayoría en el capital social de sociedades titulares de los derechos reales citados".

Respecto del derecho derogado llaman la atención dos modificaciones. En primer lugar, en la nueva ley, a diferencia de la anterior, ya no se reconoce el derecho de adquisición preferente cuando el acto o negocio se dirige a la extinción del derecho real. La supresión de tal posibilidad merece aplauso porque no se ve cómo puede ejercerse un derecho preferente cuando el acto o el negocio se dirigen a su extinción. Bien se trate de un acto unilateral (renuncia: que si es gratuita, excluye el retracto) bien de un acto bilateral y oneroso (se extingue a cambio de un precio), el ejercicio del retracto por la Administración tendría un objeto dudoso, pues carece de sentido atribuir a la Administración la titularidad del usufructo, por ejemplo, que se trataba de extinguir. Resulta muy forzado configurar un derecho de adquisición sobre un derecho real que las partes han extinguido. Es muy discutible, además, que la finalidad de los derechos de tanteo y retracto permita impedir al propietario absorber las facultades que correspondían al titular de un derecho real limitado, negando, de hecho, mediante el reconocimiento de ese *sui generis* derecho a favor de la Administración, la extinción del derecho real que gravaba la propiedad. En algunos casos, incluso, la titularidad del derecho real limitado solo tendría sentido si se es titular de otro derecho de propiedad: por ejemplo, si se trata de una servidumbre de paso, derecho que está al servicio de una finca colindante y que solo tiene interés si se es titular de algún derecho sobre la misma, de modo que si se extingue no puede aprovechar a terceros ni, tampoco, a la Administración.

En segundo lugar, se excluye expresamente que quepa el ejercicio del derecho de adquisición preferente cuando el derecho creado, transmitido o modificado es un derecho real de garantía. También resulta razonable la exclusión. Sobre los inmuebles, el derecho real típico es la hipoteca, constituida por el propietario del inmueble para garantizar un crédito. Naturalmente que puede transmitirse un inmueble hipotecado, pero entonces estamos ante la transmisión del bien. También puede transmitirse el crédito hipotecario, y al adquirirse el crédito garantizado por hipoteca se "adquiere" también la hipoteca, en virtud del principio de accesoriedad (art.

1528 del Código civil), pero no puede adquirirse el derecho real de hipoteca aisladamente. Para que la Administración se convirtiera en acreedora hipotecaria sería precisa la adquisición del crédito, lo que le permitiría en caso de impago realizar el valor del inmueble, imponiendo su enajenación para satisfacer la obligación garantizada con el precio obtenido y, en su caso, lograr la adjudicación en la subasta en las condiciones previstas en la legislación procesal. La complejidad de las operaciones que deben realizarse, así como la incertidumbre del éxito final, como es fácil de comprender, están muy alejadas de la finalidad de los derechos de adquisición preferente que se atribuyen a la Administración.

En lo demás se conserva la redacción anterior de la regulación de la Ley de 2007, por lo que cabe observar que se mantiene la incoherencia entra la amplitud de negocios que dan origen a los derechos de adquisición preferente (*creación, transmisión o modificación del dominio o de cualesquiera otros derechos reales*) para luego referirse al regular el procedimiento únicamente al "transmitente".

1.4. REAL DECRETO 876/2014, DE 10 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

El Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE 247, de 11 de octubre), deroga el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre. La norma contiene una Disposición adicional séptima, que se dicta al amparo de la competencia del Estado sobre la legislación civil (art. 149.1.8ª CE) y que desarrolla lo previsto en las disposiciones adicionales quinta y sexta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo. Del contenido de estas disposiciones me ocupé, comentando el entonces proyecto de ley, en el Informe de 2013.

En estas disposiciones se prevé, en primer lugar, el reintegro del dominio de los terrenos que dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre. Se refiere a aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, o sus causahabientes, y para las que se prevé el reintegro en el dominio de los bienes que por aplicación de la nueva Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, una vez revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda.

Se prevé, en segundo lugar, el reintegro del dominio de los terrenos de las urbanizaciones marítimo-terrestres que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre. Se refiere la disposición a las personas que, a la entrada en vigor de la Ley, eran titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, situados en urbanizaciones marítimo-terrestres, que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la nueva ley, y para las que se prevé el reintegro en el dominio de dichos bienes, una vez sean revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda.

Establece ahora el Reglamento que procederá la inscripción en el Registro de la Propiedad de los terrenos que deberán ser reintegrados a nombre de las personas que figuren como titulares en la última inscripción de dominio anterior a su afectación al dominio público, o bien a la inscripción a favor de sus causahabientes.

Se establece como título inscribible la certificación de la resolución firme que acuerde el reintegro de dichos bienes, que deberán ser descritos conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria, e identificados mediante plano catastral que determine su relación respecto de las servidumbres de protección y tránsito.

La inscripción a favor de los causahabientes del titular registral requiere que acrediten ante el registrador su respectivo título de adquisición, y, en su caso, que con carácter previo se reanude el tracto sucesivo interrumpido, bien mediante la inscripción de los títulos intermedios, bien mediante la inscripción de los títulos intermedios, bien mediante el correspondiente expediente de dominio.

En caso de que el dominio de los titulares registrales estuviese afecto a cargas o derechos inscritos en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988 de 28 de julio, la reinscripción requerirá el acuerdo de los respectivos titulares actuales del dominio y de tales cargas o derechos o, en su defecto, la oportuna resolución judicial.

2. JURISPRUDENCIA CIVIL

2.1. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y HONOR DE LOS INFRACTORES DE LAS NORMAS MEDIOAMBIENTALES

Tal y como ya quedó apuntado en el informe del año pasado, se confirma en la jurisprudencia la relevancia y el valor positivo que representan las actividades conformes con la normativa de protección del medio am-

biente. La consecuencia es doble: puede producirse una intromisión en el derecho al honor cuando se imputan comportamientos irrespetuosos con el medio ambiente pero, al mismo tiempo, prevalece la libertad de expresión sobre el derecho al honor cuando se informa de los hechos y se expresa una opinión sobre los mismos.

Así sucede en el caso de la STS núm. 358/2014, de 1 julio (denuncias en un blog de irregularidades en el cumplimiento de la ley de espacios naturales). También prevalece la libertad de expresión sobre el derecho al honor cuando la denuncia pública no trata de desprestigiar a la empresa y es una reacción proporcionada a las molestias que ocasiona (STS núm. 314/2014, de 5 junio).

A) Colocación de carteles de protesta contra las inmisiones ocasionadas por el Loro Parque. La STS núm. 314/2014, de 5 junio (RJ 2014, 2843), entiende que prevalece la libertad de expresión sobre el honor en un caso en el que el demandado procedió a la colocación de carteles en los balcones de su vivienda como protesta por las inmisiones de ruidos y malos olores procedentes de las instalaciones lúdicas de la entidad demandante (el Loro Parque del Puerto de la Cruz de Tenerife, en las Islas Canarias). En concreto, en los carteles se podía leer escrito, en letras mayúsculas rojas, lo siguiente: "Basta con la molestia acústica y mal olor provocado por el Loro Parque. Que el Ayuntamiento intervenga. Hay que respetar la Ley. La salud es un derecho inviolable. Menos ruido y respetar el derecho humano".

Interpuesta demanda por vulneración del derecho al honor, el demandado formula reconvención contra la demandante inicial por vulneración del derecho a la intimidad personal y familiar, a la integridad física y moral y a la inviolabilidad del domicilio como consecuencia de los ruidos y los malos olores generados por la actividad del parque, solicitando se dicte sentencia de conda a cesar de inmediato en tales actos y a adoptar las medidas correctoras de insonorización y aislamiento necesarias.

El Juzgado desestima la demanda de Loro Park y estima la reconvención, condenando a la empresa a pagar una indemnización de 8.800 euros al demandado reconviniente. La Audiencia Provincial dicta sentencia en la que estima parcialmente la demanda de Loro Park y establece que se ha producido una intromisión ilegítima en el derecho a su honor como consecuencia de la colocación en la fachada de la vivienda del demandado de varios carteles o pancartas con expresiones ofensivas hacia la citada entidad.

Interpuesto recurso de casación, solo se discute ante el Tribunal Supremo si existe o no vulneración del honor. A la vista de que la empresa del

Loro Park se aquieta a la condena por ruidos y olores, el Tribunal Supremo entiende que, acreditadas las inmisiones, "el problema jurídico es, por tanto, un problema de proporcionalidad: a saber, si la conducta del hoy recurrente, al colocar los carteles denunciando la situación, estaba justificada por la gravedad de la propia situación".

Concluye el Tribunal Supremo que: "La respuesta debe ser afirmativa porque, frente al juicio del tribunal sentenciador, no puede ser determinante de una intromisión en el derecho al honor de la entidad hoy recurrida la respuesta del hoy recurrente a un requerimiento notarial de retirada de los carteles, pues tal respuesta no solo careció de publicidad añadida a la de los carteles sino que, además, la advertencia de que se acudiría a otras instancia para amplificar la protesta más allá del ámbito privado no puede interpretarse como una amenaza reveladora de la intención de desprestigiar a una empresa especialmente vulnerable a la publicidad negativa, por su importancia en el sector turístico de Canarias, cuando resulta que la intromisión por ruidos en el domicilio del hoy recurrente venía produciéndose desde más de dos años antes. En suma, el posible desprestigio de la entidad demandante-reconvenida, hoy recurrida, derivaba más de que con su actividad empresarial estuviera vulnerando durante un periodo superior a dos años el derecho fundamental del hoy recurrente a la intimidad domiciliaria que a la denuncia de tal situación por el hoy recurrente".

Puede concluirse que son las circunstancias del caso las que permitirán valorar si debe prevalecer la libertad de expresión para denunciar las quejas de quienes sufren molestias y perturbaciones como consecuencia del ejercicio de una actividad empresarial o si, por el contrario, deben calificarse como desproporcionadas, en particular cuando persigan el desprestigio de la empresa o sean ofensivas de forma injustificada.

B) Denuncias en un blog de supuestas irregularidades e ilegalidad. La STS núm. 358/2014 de 1 julio (RJ 2014, 3527) se ocupa de un pleito sobre la existencia de la intromisión ilegítima y lesión en el honor y la imagen de la parte demandante con motivo de la información proporcionada por el demandado en su blog urbanístico acerca de la posible ilegalidad de las licencias obtenidas por posible contravención de la normativa sobre especial protección de los espacios naturales.

Admitiendo que es protegible el honor de una persona jurídica (en el caso una constructora) y que forma parte del honor la información y opinión sobre aspectos de la legalidad que tienen que ver con el medio ambiente, se desestima el recurso de casación interpuesto por la demandante,

que vio desestimada su demanda en las dos instancias, porque prevalece la libertad de expresión.

Se tiene en cuenta para ello el interés informativo general sin que se afirme ni se insinúe la participación activa o pasiva de la demandante en conducta alguna que diera lugar a la concesión presuntamente irregular, y solo se atribuye a los órganos municipales la posible responsabilidad en la conducta denunciada. En el caso se valora que el autor del blog expone públicamente una opinión de tipo jurídico acerca de lo que, por las razones que explica, entiende que puede constituir una posible ilegalidad en su concesión, por haberse vulnerado la normativa que, razona, debería ser de aplicación atendiendo a la naturaleza de los terrenos en los que se encuentran enclavadas las viviendas afectadas por la autorización municipal. El autor concluye su exposición con otra información, esta vez referida únicamente a la denuncia de tales hechos ante la fiscalía, y a la apertura de diligencias informativas penales que fueron trasladadas al juzgado.

En definitiva, con apoyo en la distinción clásica entre libertad de información y de opinión, sometiendo al requisito de veracidad solo la primera, y bastando para la segunda, dentro de la más amplia libertad de expresión, con que exista una base factual suficiente, entiende el Tribunal Supremo que la expresión de la valoración personal del demandado, informando y opinando de forma crítica sobre un asunto veraz en un medio de difusión, "resulta amparada constitucionalmente por prevalecer la libertad de información y de expresión sobre el prestigio profesional de la demandante".

2.2. JURISPRUDENCIA SOBRE INMISIONES Y RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL

A. El problema de la prescripción en el caso de exposición al amianto: La STS, de 18 de diciembre de 2014

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 725/2014, de 18 diciembre (RJ 2014, 6311) confirma la SAP Madrid (Sección 9ª) núm. 361/2012, de 29 junio (AC 2012, 537), que revocó la del Juzgado de Primera Instancia de Madrid núm. 48, de 5 julio 2010 (JUR 2012, 279989). De estas sentencias se dio cuenta en los Informes de este Observatorio de los años 2011 y 2013.

Se trata del primer asunto planteado en la vía civil en relación con la exposición ambiental al amianto. La sentencia de primera instancia condenó a pagar indemnizaciones por una cuantía total de 3.918.594,64 euros a cuarenta y siete demandantes que habían habitado durante décadas en las

proximidades de la fábrica dedicada a la elaboración de fibrocemento a partir del amianto. La empresa esparcía los residuos del amianto por las calles de varios municipios, dejando en el aire polvo de asbesto. La Audiencia Provincial, en sentencia de 29 de junio de 2012, revoca la sentencia de primera instancia y absuelve a Uralita sin entrar en el fondo del asunto, porque estima la excepción de prescripción de las acciones deducidas y en consecuencia desestima la demanda inicial del procedimiento. Interpuesto recurso de casación, el Tribunal Supremo lo desestima y confirma la sentencia de la Audiencia. El tema decisivo, por tanto, es el plazo de prescripción cuando se trata de enfermedades que producen daños continuados. A este problema se le añade el debate acerca de la ley aplicable (el Código civil español o el Código civil catalán, dado que la fábrica estaba instalada en Cataluña).

Se denuncia en el recurso de casación infracción de la Disposición Transitoria Única de la Ley 29/2002 del Parlamento de Cataluña, de 30 de diciembre que aprueba el Libro I del Código civil de Cataluña. La mencionada Disposición Transitoria establece lo siguiente: "Las normas del libro primero del Código Civil de Cataluña que regulan la prescripción y la caducidad se aplican a las pretensiones, las acciones y los poderes de configuración jurídica nacidos y aún no ejercidos con anterioridad al 1 de enero de 2004, con las excepciones que resultan de las normas siguientes: a) El inicio, la interrupción y el reinicio del cómputo de la prescripción producidos antes del 1 de enero de 2004 se regulan por las normas vigentes hasta aquel momento. b) Si el plazo de prescripción establecido por la presente Ley es más largo, la prescripción se consuma cuando ha transcurrido el plazo establecido por la regulación anterior. c) Si el plazo de prescripción establecido por la presente Ley es más corto que el que establecía la regulación anterior, se aplica el establecido por la presente Ley, el cual empieza a contar desde el 1 de enero de 2004. Sin embargo, si el plazo establecido por la regulación anterior, aun siendo más largo, se agota antes que el plazo establecido por la presente Ley, la prescripción se consuma cuando ha transcurrido el plazo establecido por la regulación anterior".

La sentencia de la Audiencia consideró que el inicio del cómputo del plazo de prescripción se produjo con el alta médica de los demandantes, pues en tal fecha se declaran estabilizadas las lesiones y se concretan las secuelas, y dicho momento es en todo caso anterior a la entrada en vigor del Libro I del Código Civil de Cataluña, que además dispone en su artículo 121-23 que "el plazo de prescripción se inicia cuando, nacida y ejercible la pretensión, la persona titular de la misma conoce o puede conocer razonablemente las circunstancias que la fundamentan y la persona contra la cual puede ejercerse". De ahí, dice el Tribunal Supremo, que no pueda

estimarse infringida la Disposición Transitoria citada al señalar la Audiencia como plazo aplicable el de un año del Código civil, ya que conforme a lo establecido en su apartado a) el comienzo de la prescripción se regía por la normativa anterior, ya que el inicio del cómputo se había producido con anterioridad al 1 de enero de 2004.

El Tribunal Supremo confirma el criterio de la Audiencia, y descarta igualmente la infracción del artículo 121-23-1 del CC de Cataluña, una vez que se declara que la cuestión de la prescripción se rige en este caso por el Derecho común.

El Tribunal Supremo desestima igualmente la denuncia de vulneración de los arts. 1968 y 1969 CC, por lo que se refiere a la determinación por la Audiencia del "dies a quo" para comenzar el cómputo del plazo de prescripción. Para el Supremo, es el conocimiento del padecimiento de la enfermedad y de su origen, junto con la confirmación médica de su posible evolución según el estado de la ciencia, el que ha de determinar el inicio del plazo de prescripción, pues desde ese momento "supo el agraviado" (art. 1968.2 CC) tanto la existencia del daño indemnizable como la identidad del responsable. Advierte el Supremo que la posición de la parte recurrente, que argumentaba que en el caso de daños continuados no empieza a correr el plazo de prescripción hasta que no se conoce todo el alcance de las secuelas, conduciría a que el inicio del cómputo para la prescripción de las correspondientes acciones quedara abierto indefinidamente durante toda la vida del afectado, en virtud de la posibilidad de que la evolución de la enfermedad se produzca en un sentido o en otro, lo que le permite además prescindir de la consideración particular de cada uno de los casos comprendidos en la demanda.

B. Grupos de casos en la jurisprudencia menor

a. Actividades empresariales e industriales

i) Las industrias instaladas en las afueras que acaban insertas en la ciudad deben ajustarse al cambio de circunstancias e indemnizar los daños a los particulares. La SAP Granada (Sección 3ª), sentencia núm. 71/2014, de 21 marzo (AC 2014, 647), se ocupa de la reclamación por ruidos procedentes de fábrica de cervezas cuyas instalaciones industriales estaban funcionando en Granada, en la confluencia entre una avenida y la Carretera de Murcia, al menos, desde el año 1927, pero que en la actualidad se encuentran situadas dentro de la ciudad, lindando con unos terrenos que son suelo residencial desde que así se configuró de manera definitiva con el Estudio de Detalle aprobado por el Ayuntamiento de Granada en 2007. La empresa municipal

de vivienda promovió en el solar colindante con la fábrica un edificio cuya fachada se sitúa a seis metros de Cervezas Alhambra y es en este edificio donde se encuentra la vivienda de la actora.

En el caso, las denuncias y quejas ante los distintos organismos por parte de los vecinos provocó que la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía iniciara un expediente sancionador que concluyó con la resolución definitiva notificada a las partes en 2012, en la que se imponía a la fábrica una sanción de 20.000 euros y la obligación de adoptar las medidas necesarias para que su actividad se desarrollara dentro de los límites de calidad acústica permitidos por la normativa, debiendo acreditar su cumplimiento con la presentación de un certificado de calidad acústica suscrito por técnico competente.

Con posterioridad, una vecina interpone demanda civil (arts. 1902 y ss., en relación con el art. 590 CC y los arts. 15 y 18 CE). En la vía civil obtiene la declaración de que la fábrica ha cometido una intromisión ilegítima en su intimidad por las inmisiones sonoras y acústicas provocadas por la actividad industrial de sus instalaciones así como la condena a evitar que en lo sucesivo se produzcan ruidos por encima de los niveles mínimos establecidos que afecten a la vivienda de la actora y el pago de una indemnización por los daños en la salud y daños morales en la cantidad de dieciocho mil euros (18.000 €), más intereses legales a partir de la resolución.

Este caso presenta interés por dos razones.

De un lado porque muestra cómo las modificaciones de la legalidad exigen a las empresas su adecuación a la misma a efectos de evitar la producción de daños a los particulares. En el caso, la resolución administrativa que desestima el recurso de alzada interpuesto por la empresa contra la resolución sancionatoria declara que "una instalación o actividad está sujeta en cualquier momento a las modificaciones que la legislación imponga como consecuencia de la necesidad de regular las distintas situaciones que operen con posterioridad. Por tanto, es posible que una instalación o actividad que sea legal en un primer momento, se convierta en ilegal si no se adapta a la normativa". Este planteamiento conecta a su vez con el tradicional rechazo por la jurisprudencia civil de la conocida doctrina de la "preocupación" para eximir de responsabilidad a quien causa daño a un tercero que se instaló en la zona –no industrial– con posterioridad.

De otra parte, muestra cómo, en ocasiones no hay descoordinación entre los resultados alcanzados en la vía civil y la administrativa, y el éxito obtenido en ésta facilita la interposición de demandas en la vía civil para lograr una

indemnización de daños por los particulares. Pero, como vemos en el supuesto siguiente, la imposición de una sanción administrativa no libera en la vía civil de la prueba de los daños causados y su conexión causal con los hechos.

ii) Las sanciones administrativas impuestas por infracciones medioambientales no permiten prescindir de la prueba de los daños sufridos por los particulares que quieran obtener una indemnización en la vía civil. Así lo declara, de manera razonable, la AP Salamanca (Sección 1ª), sentencia núm. 167/2014, de 24 junio (AC 2014, 1143), en un caso de vertidos contaminantes y reclamación de daños por los arrendatarios de una fincas: "La parte actora –dice el tribunal– debe acreditar suficientemente la existencia del daño, y en este sentido, la prueba pericial practicada a su instancia, si bien en principio parece detallada y completa, presenta importantes deficiencias, puesto que, se remite constantemente a las denuncias formuladas por los demandantes, pero a la hora de determinar y valorar los daños no hace sino unas consideraciones generales sobre los fenómenos perjudiciales para el medio ambiente, las distintas emisiones, la normativa de bienestar animal, pasando a continuación a la determinación de los daños y pérdidas económicas por pastores eléctricos, pérdidas de pasto, limpieza de las charcas y trasvase de agua, sin sustento alguno en prueba documental o testifical, cuando resulta que, queda constancia de que el pastor eléctrico, al parecer, fue instalado con anterioridad a la fecha de referencia según el suplico de la demanda, y no hay prueba alguna de la limpieza de las charcas, del arrendamiento de otras tierras o del trasvase de aguas".

iii) El valor social de la creación de empleo no libera a las empresas de la obligación de indemnizar los daños sufridos por particulares. La AP Lugo (Sección 1ª), en dos sentencias, la núm. 27/2014 de 15 enero (AC 2014, 16) y la núm. 349/2014, de 8 octubre (JUR 2015, 8877), condena a Aluminio Español, S.A. y Alúmina Española, S.A., por los daños en propiedades (cultivos y plantaciones) a consecuencia de las emisiones procedentes de sus instalaciones de flúor. Las cuantías totales son muy elevadas: al amparo del art. 1908.2 CC, cerca de 150.000 euros en la primera, pero 2.800.303,23 euros en la segunda.

Sin entrar en las consideraciones estrictamente jurídico privadas de las sentencias, de las que cabe imaginar que habrán sido objeto de recurso de casación, llama la atención la declaración de la Audiencia, repetida en ambas ocasiones, y que reflejan una línea de pensamiento económico de las empresas, comprensible en momentos de crisis económica, pero que no es aceptada por el tribunal, que afirma: "Sin desconocer que a lo largo de estos años el complejo industrial ha efectuado intervenciones que han

permitido reducir sus emisiones contaminantes, lo que resulta encomiable, acercándose así al concepto de "desarrollo sostenible", en tanto que concilia el interés público, especialmente importante en momentos de crisis económica, en la creación de riqueza, con el respeto al medio-ambiente en general, y en particular a los propietarios de fincas ubicadas en un radio muy cercano a la factoría; lo cierto es que de la prueba practicada resulta que, existe una contaminación por flúor que provoca daños, y que por tanto concurren los presupuestos de la acción ejercitada". Puede concluirse que la crisis no justifica la relajación en los niveles de protección.

iv) La adopción de medidas de precaución puede llevar al cierre cautelar de la actividad. Así, la SAP Islas Baleares (Sección 3ª), sentencia núm. 203/2014, de 27 junio (AC 2014, 1063) –ruidos generados por un restaurante y molestos para los vecinos– confirma la sentencia que reproduce en su fallo el suplico de la demanda en la solicitud de cierre cautelar del local. Ni la demanda ni la sentencia se refieren a la adopción de medidas para la insonorización de la vivienda, sino que tales medidas deben entenderse referidas al local en el que se desarrolla la actividad de restaurante.

En el caso, tras denuncias al menos desde el año 2006, el 6 de octubre de 2010 se dictó por el Ayuntamiento de Palma un Decreto por el que se requería al titular del restaurante a la adopción de las medidas necesarias para garantizar que los ruidos de la campana extractora de humos y el funcionamiento conjunto del sistema de renovación del aire, la cámara frigorífica, nevera de los postres y refrigerador de la comida expuesta en el buffet no transmitieran ruidos superiores a los permitido. La demanda en la vía civil se presenta en 2013 y da la impresión de que no se han solucionado los problemas, pues no solo se solicita indemnización de daños (incluidos los derivados del alquiler de otra vivienda) sino también, como hemos visto, el "cierre cautelar del local hasta que se adopten las medidas instalaciones correctoras de los impactos para dotar del aislamiento acústico y vibratorio del que carece la actividad".

En el caso de la SAP Almería (Sección 3ª), sentencia núm. 26/2014, de 3 febrero (AC 2014, 632), en cambio, se concede la indemnización solicitada en concepto de los daños y perjuicios que el demandante se ha visto obligado a soportar por los ruidos que originaba la actividad desarrollada por la demandada, pero se declara igualmente en primera instancia que no procede estimar ninguna otra pretensión (el supermercado en apelación solo discute, lógicamente, la indemnización). La situación, se dice, ha durado cuatro años, y cabe pensar que ya se han realizado las obras de insonorización oportunas.

b. Relaciones de vecindad

i) Conflictos entre comunidades de propietarios de edificios colindantes: congruencia en la condena a adoptar medidas de precaución. En el supuesto que da lugar a la SAP Ourense (Sección 1ª), sentencia núm. 12/2014, de 31 enero (JUR 2014, 64087), un edificio fue construido en el año 1977, con 8 plantas, a diferencia del edificio colindante, en el que únicamente se permitieron 6 plantas, por consiguiente dotado de una altura sensiblemente inferior; la chimenea de evacuación de humos del segundo se encuentra a la altura de las ventanas de las plantas superiores del primero, incumpliendo de esa forma el plan de ordenación del año 1986 (vigente en la fecha de su construcción), que imponía elevar la chimenea 1,5 o subsidiariamente un metro por encima de la cumbrera o punto más alto de coronación de los edificios vecinos situados a una distancia inferior a 10 metros.

La juzgadora de instancia, que estimó la demanda, introdujo en su sentencia una previsión alternativa a la recogida en la demanda, para el supuesto de que, en última instancia, dicha concreta solución, se revelase inviable por razones técnicas o jurídicas. En particular, la sentencia ordenaba subsidiariamente la ejecución de las obras que se determinasen pericialmente para evitar la propagación sobre el patio de luces de la comunidad actora, de los humos y gases procedentes de la combustión de su sistema de calefacción. La demandada condenada recurre denunciando incongruencia, lo que es desestimado acertadamente por la Audiencia porque lo único que hace la juzgadora es dar expreso cumplimiento al párrafo 2º del art. 590 del Código civil, según el principio *iura novit curia*, respetando la causa de pedir de la demanda y en aras del principio de tutela judicial efectiva que informa nuestro ordenamiento jurídico.

ii) Tenencia de animales ruidosos: pájaros y perros que molestan al vecindario. Los amantes de los animales deben respetar los derechos de sus vecinos. En zonas residenciales, la aplicación de las reglas de responsabilidad civil y de condena al cese de la inmisión de ruidos, que perturban la paz y generan ansiedad y daños morales, es la vía que soluciona los conflictos ante la inactividad de la Administración competente.

Jaulas de pájaros. La creación de una especie de "zoo privado" en un jardín particular no es una actividad reglada, pero puede causar molestias a los vecinos, que no tienen el deber de soportarlas. En el caso de la Sentencia Audiencia Provincial de Madrid (Sección 21ª) núm. 188/2014, de 27 marzo (AC 2014, 799), el demandado tiene en su jardín unos jaulones de grandes dimensiones con 85 pájaros que causan ruidos continuos. A pesar de que se presentaron quejas por los vecinos por el ruido ocasiona-

do, los demandados solicitan, y obtienen, después de la contestación de la demanda en el pleito civil, autorización administrativa, lo que supone que la actividad es lícita. Observa sin embargo, la Audiencia Provincial que se concedió sin hacer referencia alguna a las relaciones de vecindad ni prever la posible contaminación acústica que el número de aves produciría. No se considera necesario probar qué decibelios soporta el demandante, sino si efectivamente hay ruidos molestos, lo que el tribunal aprecia por las declaraciones de los testigos y la presentación de un CD. Se solicita y se obtiene la condena a la retirada de las jaulas con los pájaros propiedad del demandado. No se solicita indemnización de los daños causados, cifrados en la ansiedad provocada por los ruidos.

Ladridos de perros. Son varias las resoluciones que se ocupan de este tipo de problemas. En ocasiones se trata de la tenencia de perros en una parcela ubicada en una zona residencial por una asociación dedicada a la recogida de perros abandonados (AP Islas Baleares [Sección 5ª], sentencia núm. 163/2014, de 3 junio [AC 2014, 1036]). Se condena a los demandados a cesar en la actividad y desalojar la totalidad de los perros que hay en sus parcelas y a abstenerse de desarrollar nueva actividad que pueda causar inmisiones como mínimo en un radio de 2000 metros, así como a satisfacer a los demandantes conjunta y solidariamente una indemnización por daños morales. Previamente se había logrado en la vía administrativa la orden de desalojo de una parcela, pero los demandados se instalaron en otra cercana en la misma urbanización.

En el caso que da lugar a la SAP Albacete (Sección 2ª), sentencia núm. 65/2014, de 3 abril (AC 2014, 656), se trata de los ruidos ocasionados por los ladridos de los 10 perros que posee el demandado en una vivienda enclavada en suelo urbano. Se le condena a adoptar las medidas necesarias para poner término a las perturbaciones acústicas que causan los perros y a que se abstenga, en lo sucesivo, de realizarlas o consentirlas, así como a pagar 2.000 euros al actor en concepto de daño moral.

La SAP Lugo (Sección 1ª), sentencia núm. 113/2014, de 25 marzo (JUR 2014, 214355), estima el recurso de apelación y estima la acción de cesación por inmisión acústica durante el periodo nocturno comprendido entre las 21 horas hasta las 08 horas, de forma que los perros sean trasladados a otro lugar, bien insonorizado, bien lo suficientemente alejado de la vivienda de los actores para que no puedan ser oídos desde el domicilio de estos. En el caso se valora que, si bien los ladridos de los perros durante el día pudieran constituir un acto molesto que los actores deberán tolerar en tanto se encuadra en las molestias diarias que supone la convivencia y vecindad,

dicha perturbación se torna en el periodo nocturno en un ejercicio abusivo y desbordado del derecho del demandado a guardar sus perros en la finca contigua a la del demandante porque afecta directamente al necesario descanso en el propio domicilio.

iii) Olores procedentes de chimenea: problemas de legitimación en la condena a elevar su altura. La SAP Alicante (Sección 5ª), sentencia núm. 93/2014, de 26 marzo (JUR 2014, 155854), estima la demanda que solicitaba la condena a cesar en las inmisiones de humos y olores procedentes de la chimenea, así como a la elevación de esta para adecuarse a las exigencias del Plan de Ordenación Urbana vigente en el municipio en el que se enclavan ambas viviendas, pretensiones basadas en los arts. 1902 y 1903 CC.

En primera instancia se desestimó la demanda y se advirtió que debió dirigirse contra el padre del demandado, nudo propietario de la vivienda, a quien según el art. 501 CC corresponden las obras extraordinarias. No se dice expresamente pero cabe pensar que el hijo demandado es el usuario de la vivienda. La Audiencia Provincial estima el recurso de apelación porque entiende que la demanda debió se estimada, y que si la obra es ordinaria o extraordinaria es una cuestión a ventilar entre el demandado y el nudo propietario. La cuestión es discutible, porque legitimado pasivamente es quien debe asumir los gastos. En el caso la obra se ha realizado ya cuando la Audiencia dicta su sentencia, por lo que la cuestión presenta menor interés práctico, pero si no fuera así, convendría precisar más.

La demanda interpuesta contra la persona que ocupa la vivienda debió estimarse en lo que se refiere a la condena a cesar en la producción de inmisiones; también, si se hubiera solicitado, a indemnizar los daños probados. Pero, en cambio, para condenar a realizar obras no basta con haber sido el causante del daño y es preciso atender a las reglas de Derecho privado que distribuyen quién debe asumir los gastos. Ciertamente, tales gastos, en este caso, no son de cuenta del usufructuario, quien solo debe asumir las reparaciones ordinarias, es decir, las que exijan los deterioros o desperfectos que procedan de uso natural de las cosas y sean indispensables para su conservación (art. 500 CC).

Se plantea un problema de legitimación pasiva porque la demanda se ejercita contra el hijo que, según parece, es usufructuario de la finca (la sentencia se refiere al padre como "nudo propietario"). Con todo, dada la falta de precisión en la sentencia acerca de las relaciones jurídico privadas que median, bien pudiera suceder que el hijo tuviera simplemente el uso en virtud de un derecho personal de comodato, no de un derecho real de

usufructo, pues habitualmente es aquella la relación jurídica la que justifica la cesión del uso de las viviendas entre familiares, particularmente entre padres e hijos.

En primer lugar, según el art. 1743 CC, el comodatario está obligado a satisfacer los gastos ordinarios que sean de necesidad para el uso y conservación de la cosa prestada. En segundo lugar, según el art. 1751 CC, el comodante debe abonar los gastos extraordinarios causados durante el contrato para la conservación de la cosa prestada, siempre que el comodatario lo ponga en su conocimiento antes de hacerlos, salvo cuando fueren tan urgentes que no pueda esperarse el resultado del aviso sin peligro. Pero el Código se refiere a gastos de conservación. Cuando se trata de una obra que implica una reforma de la cosa que es necesaria para que su uso no cause molestias, no es una obra de conservación o mantenimiento, ni ordinaria ni extraordinaria: es el propietario quien debe decidir si desea realizar la obra o bien no realizar ese gasto aun cuando ello comporte que no se pueda utilizar la vivienda cedida en comodato. El supuesto del comodato no es equiparable al del usufructuario, porque el comodante puede recuperar la cosa en cualquier momento a su voluntad (cfr. art. 1750 CC y toda la jurisprudencia sobre el comodato de vivienda, en especial entre familiares, cuando la vivienda se cede gratuitamente "para vivir", pero sin pactar un plazo determinado de uso).

2.3. DERECHO DE LA CONTRATACIÓN Y NORMATIVA AMBIENTAL

A. Suelos contaminados y pago de los gastos de descontaminación soportados por el comprador

La SAP Huelva (Sección 3ª), sentencia núm. 54/2014, de 8 mayo (JUR 2014, 260338), vuelve a plantear el problema de la responsabilidad en caso de enajenación de terrenos en los que, con anterioridad, se habían venido realizando actividades contaminantes. Este es un problema recurrente del que ya he dado cuenta en los Informes de 2009, 2010 y 2013.

En el caso, una empresa urbanizadora adquiere una finca que, debido a su anterior destino minero industrial, es declarada suelo contaminado y debe someterse a las correspondientes operaciones de descontaminación antes de poder ser destinada a la construcción. La empresa ejercita acción al amparo del art. 1902 CC solicitando que se declare la responsabilidad solidaria de las empresas codemandadas por los daños ocasionados en la finca y derivados de la contaminación como consecuencia de las actividades mineras realizadas durante años en la misma.

En la sentencia no se recogen con claridad los hechos, en particular la fecha de compra de la finca, ni quién fue la vendedora de entre las demandadas, entre las que existen unas complejas relaciones jurídicas (filiales, cesión de derechos mineros…). La acción se ejercita al amparo del art. 1902 CC (y se condena al amparo del art. 1908 CC: responsabilidad extracontractual en todo caso; es conocida la doctrina jurisprudencial que entiende que no hay incongruencia en ello).

Interesa destacar que si la acción ejercitada es la extracontractual, el plazo de prescripción es de un año y, en el caso, alguna de las empresas demandadas había cesado en la actividad minera varios años antes. Pero además, el problema, como es sabido, es que resulta inadecuado recurrir a la responsabilidad extracontractual como vía para abordar este supuesto.

Una de las demandadas se opone a la demanda alegando que es requisito de la responsabilidad extracontractual la alteridad, esto es, que el daño se cause a un bien ajeno, y en el caso la contaminación se produjo cuando las empresas mineras eran propietarias de la finca y realizaban en ella su actividad. El Juzgado de Primera Instancia, y la Audiencia Provincial hace suyo el razonamiento, invoca para desestimar la alegación de falta del requisito de la alteridad del daño, la STS de 29 de octubre de 2008 (RJ 2008, 5801). Lo que sucede es que, como di cuenta en informes anteriores, el Tribunal Supremo ha rectificado tal doctrina en las SSTS de 22 de diciembre de 2008 (RJ 2009, 162) y de 11 de junio de 2012 (RJ 2012, 6709), y ha mantenido que la aplicación del art. 1902 del Código civil requiere que el sujeto responsable cause un daño a otro, lo que no sucede cuando se realizan vertidos contaminando una finca propia, por mucho que después, tras una larga cadena de transmisiones, la finca sea adquirida por un tercero. Este adquirente, en su caso, deberá exigir la responsabilidad que derive del incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato concertado a su contraparte contractual.

Da la impresión de que la Audiencia Provincial presupone, a la vista de las complejas relaciones existentes entre las empresas demandadas, que pertenecen al mismo grupo y se han sucedido en la actividad, lo que permitiría la condena solidaria a todas como si fueran la misma. De hecho, a la hora de fijar la extensión de la responsabilidad se acude a un precepto de responsabilidad contractual, el art. 1107 CC ("los daños y perjuicios de que responde el deudor de buena fe son los previstos o que se hayan podido prever *al tiempo de constituirse la obligación* y que sean consecuencia necesaria de su falta de cumplimiento") para excluir de esta forma las facturas de los despachos de Cuatrecasas y Uría-Menéndez a las que la demandante había acudido.

Por otra parte, la Audiencia desestima el motivo referido a que la demandante conocía la existencia de contaminación en la finca en el momento de su compra con el argumento de que, si bien en la inscripción en el Registro de la Propiedad se establecía que el terreno se había dedicado a actividades mineras, cuando la actora compró el terreno la parcela formaba ya parte del Plan Parcial. Este es un argumento que, aparte de ser dudoso, solo tiene sentido si se está razonando en términos de responsabilidad contractual, pues hace referencia al conocimiento por el comprador de la situación de la finca, a su negligencia profesional, o a la posibilidad, en su caso, de valorar el precio que se está dispuesto a pagar por una finca en la que deben realizarse trabajos de descontaminación.

Por lo que se refiere a la prescripción, la Audiencia entiende que empezó a correr a partir de la notificación de la declaración de suelo contaminado (6-11-2007) y, parece, la acción se ejercitó dentro del año siguiente. Lo que sucede es que algunas de las empresas se habían desvinculado mucho antes de las actividades en la finca. La Audiencia salva este obstáculo con el argumento de que la demanda interpuesta interrumpió la prescripción respecto de todas las codemandadas, por aplicación del art. 1974 CC, conforme al cual, "la interrupción de la prescripción de acciones en las obligaciones solidarias aprovecha o perjudica por igual a todos los acreedores y deudores". Este argumento presupone que realmente la prescripción (dando por bueno el plazo de un año) no había corrido respecto de la empresa vendedora, pero olvida el tribunal que si había prescrito respecto de las anteriores titulares de la finca no es posible declarar su responsabilidad; la interrupción no puede hacer resucitar un plazo ya prescrito, sino que juega para interrumpir un plazo que todavía no lo ha hecho, de modo que mal podría declararse la solidaridad. La solidaridad presupone la previa declaración de responsabilidad de varios sujetos y lo que añade es un régimen acerca de cómo se organiza la responsabilidad con pluralidad de deudores (en particular, por ejemplo, poder exigir a uno de ellos el pago por completo).

B. Responsabilidad en la construcción

Es conocida la ampliación de la responsabilidad de los agentes que intervienen en la edificación por los daños ocasionados por la falta de cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones. En aplicación de esta normativa, la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 25ª) núm. 268/2014, de 4 julio (AC 2014, 1721) se ocupa de una demanda indemnizatoria de daños morales por las

inmisiones acústicas y vibratorias ocasionadas provenientes del cuarto de máquinas de los ascensores.

La sentencia de la Audiencia, tras la cita de la normativa por la que los requisitos de edificación pasan a tener categoría de daños resarcibles (arts. 3 y 17 LOE) y de la abundante jurisprudencia civil en materia de ruido (al amparo de los arts. 590, 1902 y 1908 CC, así como de los que establecen la tutela de la intimidad e inviolabilidad del domicilio), confirma la resolución de primera instancia, que concede una indemnización por daños morales, pero desestiman los restantes pedimentos del suplico de la demanda, relativos a obligaciones de hacer (e indemnizaciones complementarias). En el caso se considera que está justificada convincentemente la reparación de las inmisiones acústicas, mediante las medidas adoptadas antes y después de la interposición de la demanda, por lo que no procede condenar a medidas adicionales a la promotora.

XV

Jurisprudencia Contencioso-Administrativa: Instituciones Urbanísticas para la Protección Ambiental*

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: UNA JURISPRUDENCIA CONTINUISTA PERO EN EVOLUCIÓN. 2. CONTROL JUDICIAL DE LA DESCLASIFICACIÓN DE SUELO NO URBANIZABLE PROTEGIDO Y CARÁCTER REGLADO DEL SUELO RÚSTICO O NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN. 3. LA IMPUGNACIÓN DIRECTA DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO Y LA FUNDAMENTACIÓN DEL "RECURSO INDIRECTO" CONTRA EL PLAN GENERAL: INEXISTENCIA DE LIMITACIONES RESPECTO A LA CLASIFICACIÓN Y EXCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL. 4. PÉRDIDA DEL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN POR LOS PROPIETARIOS EN CASO DE DESCLASIFICACIÓN DE SUELO URBANIZABLE: EL CARÁCTER IRREDIMIBLE DEL PECADO ORIGINAL DE INCUMPLIR LOS PLAZOS DE URBANIZACIÓN. *4.1. El régimen tradicional: el requisito jurisprudencial de previa incorporación del aprovechamiento urbanístico al patrimonio del propietario del suelo. 4.2. La unificación de los criterios de valoración en la legislación vigente y su aplicación a la responsabilidad por alteración del planeamiento: indemnización de la pérdida de la facultad de urbanizar y cálculo del porcentaje de ejecución de la urbanización.*

1. INTRODUCCIÓN: UNA JURISPRUDENCIA CONTINUISTA PERO EN EVOLUCIÓN

Ninguna revolución se ha producido en el último año en la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo, lo que no

* Proyecto DER 2012-35345.

significa que no haya sentencias de gran interés. Pueden resaltarse diversas decisiones de aplicación de la legislación urbanística con gran repercusión ambiental. Como se detalla más adelante, el Alto tribunal ha continuado desarrollando, en línea con años anteriores, su doctrina jurisprudencial sobre el suelo rústico o no urbanizable especialmente protegido, permitiendo quizá afirmar que la posición dominante en el Tribunal Supremo consiste en considerar esta clase de suelo como una categoría reglada, pues aunque su clasificación en muchos casos contenga elementos valorativos que han de ser objeto de ponderación, esa valoración se produce en aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, no en el seno de potestades discrecionales.

Del mismo modo, no hay ningún cambio radical en el ámbito y la funcionalidad del recurso indirecto contra reglamentos, pero sí una reafirmación de la posibilidad de recurrir indirectamente el plan general cuando se esté recurriendo directamente uno de sus planes de desarrollo y, además, una traslación de la doctrina jurisprudencial que viene excluyendo la posibilidad de invocar ilegalidades formales en el recurso indirecto, que en este ámbito lleva al Tribunal Supremo a declarar que la omisión de la evaluación ambiental no puede fundar la estimación del recurso indirecto contra un plan urbanístico. La cuestión del control desde parámetros ambientales del planeamiento urbanístico, no sólo del plan general, sino también del planeamiento de desarrollo es central en varias de las sentencias del último año, como se desarrolla más adelante.

Sin querer restar importancia a la relevancia de la línea jurisprudencial que admite el ejercicio del recurso indirecto contra el plan general con ocasión de la impugnación de planes parciales –o, más en general, de planes de desarrollo–, en ocasiones el Tribunal Supremo aplica una aproximación sumamente pragmática que le permite entrar a considerar la adecuación a la legalidad del plan de desarrollo prescindiendo de si el plan general pudiera estar dando cobertura formal a un determinado extremo. Las condicionantes generales del planeamiento urbanístico –en ocasiones, sobrevenidas– se aplican también con ocasión de la aprobación de planes parciales, que pueden ser anulados sin necesidad de impugnar formalmente a través del recurso indirecto los planes generales que se están desarrollando o sin que el recurso indirecto prospere, lo que además en ocasiones no será posible dado que se han producido cambios normativos sustantivos o procedimentales con posterioridad a su aprobación.

Un grupo de casos indirectamente relacionados con las políticas ambientales es el tratamiento dado por el Tribunal Supremo a las acciones de

responsabilidad patrimonial de la Administración por desclasificación de suelo anteriormente urbanizable, que pasa a ser clasificado como no urbanizable especialmente protegido. Pese al cambio normativo producido en esta materia en 2007, no hay ninguna novedad respecto a la línea tradicionalmente dominante, que niega como regla general el derecho a la indemnización por el aprovechamiento perdido, aún en los casos de alteración anticipada o de no ejecución imputable a la Administración pública de la completa urbanización de los terrenos. En realidad, la novedad estribaría en el hecho de que esta denegación, tópicamente basada en una jurisprudencia tradicional, se produce tras la entrada en vigor de una normativa –fundamentalmente los arts. 24 y 25 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, actuales arts. 25 y 26 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio– que cambia sustancialmente el régimen jurídico, estableciendo el derecho de los propietarios –y eventualmente de otros agentes urbanísticos– a percibir indemnizaciones incluso cuando no se haya iniciado la urbanización material o, habiéndose iniciado, se encuentra en sus estadios iniciales. Aunque quien está conociendo en este caso de la acción de responsabilidad es la Sección 4ª de la Sala de lo contencioso-administrativo –no la habitualmente competente en cuestiones ambientales, la 5ª–[1], parece lógico considerar que estamos ante una política jurisprudencial, prolongada durante décadas, que evita cuidadosamente condicionar las decisiones de incremento de la protección del suelo frente a su transformación, limitando la indemnización al daño emergente –los gastos de urbanización convertidos en inútiles por una decisión pública que corrige la adoptada tiempo atrás–, pero excluyendo indemnizaciones que, aplicando la legislación vigente en sus términos literales, deberían ser de cuantía muy superior.

Pero aparte de estas cuestiones, que se desarrollan más adelante en los correspondientes epígrafes, hay otros pronunciamientos que merecen ser mencionados con la finalidad de proporcionar una perspectiva general

1. Como es sabido, en el Acuerdo de 29 de diciembre de 1992, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se hace público el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de fecha 17 de diciembre, sobre distribución de asuntos entre las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sala Tercera) del mencionado Tribunal (BOE núm. 2, de 2 de enero de 1993) no aparece el Derecho ambiental como criterio de atribución entre las secciones, correspondiendo a la Sección 5ª lo relativo a "urbanismo y ordenación del territorio", con excepción de las expropiaciones urbanísticas. No obstante, de acuerdo con esa misma resolución, las cuestiones de responsabilidad patrimonial deberían corresponder a la Sección 6ª, no a la 4ª que ha conocido en este caso.

de la evolución de la jurisprudencia contencioso-administrativa en cuestiones ambientales.

Siguiendo con las relaciones entre planeamiento urbanístico y protección ambiental, el Tribunal Supremo confirma la corrección de la afirmación –hecha en la sentencia recurrida– de que **la clasificación y la calificación que el planeamiento urbanístico tenga asignada a los terrenos no es obstáculo para la inclusión de éstos en una ZEPA** si concurren circunstancias que así lo justifican, aunque en el caso concreto considere compatible la previsión por el planeamiento urbanístico de un campo de golf con la ZEPA declarada[2].

También relacionado con urbanismo y medio ambiente, en la Sentencia de 27 de junio de 2014, el Tribunal Supremo ha afirmado el **carácter vinculante del informe urbanístico** municipal previsto en el artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, con carácter previo a una **autorización ambiental integrada**, en los casos en que resulte negativo o desfavorable, aunque su vinculatoriedad se limita a los extremos urbanísticos contenidos en el mismo. En consecuencia, el Tribunal Supremo confirma la sentencia de instancia que había anulado la concesión de una autorización ambiental integrada otorgada por la Junta de Galicia para una planta de elaboración de harinas y aceites de pescado pese a haberse emitido un informe desfavorable a su otorgamiento por el Ayuntamiento de Redondela, por ubicarse la actividad en un espacio protegido, incluido en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Europea Natura 2000 y por no poder considerarse dicha actividad, de acuerdo con el planeamiento municipal, como industria limpia compatible con áreas residenciales por su escaso nivel de contaminación acústica, de humos, gases o vertidos prevista, en las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal y, en consecuencia, ser incompatible con la clasificación del suelo. En cambio, el Tribunal Supremo considera que el informe municipal previsto en el artículo 18 de la Ley 16/2002, sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia, no es vinculante[3].

2. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 13 de marzo de 2014, ROJ STS 1073/2014, ponente Eduardo Calvo Rojas. Se trata de la ZEPA "Llanos de la Mareta y Cantill del Rubicón" en el municipio de Yaiza, de la isla de Lanzarote.
3. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 27 de junio de 2014, recurso de casación núm. 715/2012, ROJ STS 2869/2014, (Ar. RJ 2014, 3781), ponente José Suay Rincón.

La legislación de costas y el urbanismo también presentan puntos de contacto que ocasionalmente han dado lugar a conflictos judicializados. El Tribunal Supremo también ha aplicado el régimen de servidumbres derivadas de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en las marinas artificiales o urbanizaciones marítimo-terrestres –es decir, urbanizaciones en las que mediante la construcción de canales desde aguas interiores ubicadas en terrenos particulares se da acceso al mar o a zonas del estuario de ríos en los que las mareas sean sensibles a embarcaciones deportivas–, con ocasión de la impugnación de sendos deslindes de dominio público marítimo-terrestre en la provincia de Gerona, confirmando las sentencias de la Audiencia Nacional que desestimaban los recursos[4]. En las sentencias se pone de manifiesto la diferencia entre el régimen anteriormente existente, en el que la construcción de canales inundados con agua del mar **no generaba una nueva servidumbre de protección, pero sí de tránsito,** en aplicación del artículo 43.6 del Reglamento de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, y el vigente en la actualidad. El cambio se ha introducido por medio de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas[5], que añade una nueva disposición adicional décima a la Ley de costas, alterando el régimen establecido en los artículos 27 de la Ley de Costas y 43.6 de su Reglamento en relación con la servidumbre de tránsito: **en los canales navegables de las urbanizaciones marítimo-terrestres que se construyan no se genera una nueva servidumbre de protección, como ya sucedía anteriormente, pero tampoco la servidumbre de tránsito en torno a los espacios inundados artificialmente**. No obstante, las nuevas reglas no son de aplicación automática, por lo que el Tribunal Supremo confirma los deslindes impugnados. De acuerdo con la Sentencia de 29 de mayo de 2014 (fundamento cuarto):

> "Pero esta reforma introducida por la Ley 2/2013 no es de aplicación al caso, por evidentes razones temporales. Por tanto, para la resolución de la controversia que nos ocupa debe estarse a la

4. Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 29 de mayo de 2014, recurso de casación núm. 4913/2011, Ar. RJ 2014, 3099, ponente José Suay Rincón, y de 17 de julio de 2014, Recurso de Casación núm. 1851/2012, ROJ STS 3201/2014, (Ar. RJ 2014, 4079), ponente Eduardo Calvo Rojas.

5. Sobre los cambios normativos introducidos por medio de la Ley 2/2013 en la legislación de costas, *vid.* Sanz Larruga, Francisco Javier: "La reforma de la ley de costas o la puesta en valor económico del litoral", en Fernando López Ramón (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Pamplona, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 463-483, especialmente pp. 467 y ss.

> redacción de la **normas que resultan aquí de aplicación atendiendo al tiempo en que se tramitó y aprobó el deslinde; ello sin perjuicio, claro es, de lo que se resuelva cuando se lleve a cabo la revisión del deslinde para adaptarlo al nuevo régimen legal**, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 2/2013, de 29 de mayo".

En otro orden de cosas, el Tribunal Supremo ha establecido categóricamente que el otorgamiento de **autorizaciones para plantas de gestión de residuos debe ir precedido de la aprobación del correspondiente plan autonómico** en el que se establezcan los lugares posibles de instalación, aunque deje abierta la posibilidad de que se otorguen esas autorizaciones sin previo plan en "excepcionales circunstancias"[6].

Como viene siendo habitual, un cierto número de sentencias se relacionan con cuestiones de evaluación ambiental, en este caso con las evaluaciones estratégicas. El Tribunal Supremo reitera la necesidad del **estudio de alternativas**, incluida la alternativa cero, en la **evaluación ambiental de proyectos,** pero estima que ello no es necesario en la elaboración ambiental

6. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 6 junio 2014, recurso de casación núm. 88/2012, (Ar. RJ 2014, 3603), ponente Eduardo Calvo Rojas, a propósito de la Autorización Ambiental otorgada para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria), en la que se afirma (fundamento tercero) que "al igual que sucede en el planeamiento urbanístico, la secuencia lógica obliga a considerar que la planificación debe ser previa a la autorización singular y que esta ha de ajustarse a aquella; pues de poco serviría la exigencia de que los planes autonómicos establezcan los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos (artículo 5.4 [de la Ley 10/1998, de 6 de abril, de residuos]) si luego no se considera exigible que la autorización singular se acomode a esa determinación del plan".
   En el mismo sentido, con cita de la anterior, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 17 de octubre de 2014, recurso de casación núm. 4493/2012, ROJ STS 4184/2014, (Ar. RJ 2014, 5815), ponente José Suay Rincón, sobre la autorización de gestión de residuos a una entidad mercantil para la ejecución del proyecto "Planta de Reciclaje y Vertedero de Residuos de Construcción y Demolición" en la localidad de Celada Marlantes, término municipal de Campoo de Enmedio (Cantabria), en la que se establece que pese a la evolución normativa, "sigue siendo insoslayable en principio la exigencia de planificación con carácter previo al otorgamiento de las autorizaciones individuales, como garantía última de la racionalidad del sistema de ordenación de los residuos" (fundamento quinto, C).
   Esta doctrina ha sido aplicada en la Sentencia núm. 2272/2014, de 7 noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, recurso contencioso-administrativo núm. 1569/2011, (Ar. JUR 2015, 29536), ponente Ana María Martínez Olalla.

de planes o evaluación estratégica[7]. Por otra parte, el Tribunal Supremo ha considerado que la evaluación ambiental estratégica no es exigible a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y a los Planes Rectores de Uso y Gestión[8].

Un caso que durante un tiempo ha suscitado una considerable atención de los medios de comunicación, pero que parece haber perdido su actualidad, es el de las exploraciones petrolíferas próximas a Canarias, que finalmente parecen haber sido infructuosas. En todo caso, los permisos de investigación otorgados por el Gobierno han sido objeto de múltiples impugnaciones, todas ellas desestimadas, fundamentalmente debido a que en la fase de exploración temprana no se aplican medidas de protección ambiental tan rigurosas como las que serían aplicables en fases más avanzadas o, por supuesto, en la exploración. Lo mismo sucede con la **evaluación ambiental, entendiendo el Tribunal Supremo que esa fase**

7. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 2 de julio de 2014, recurso de casación núm. 711/2012, ROJ STS 2740/2014, ponente Jesús Ernesto Peces Morate (fundamento tercero): "… el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, cuyo artículo 6 recoge la obligación de que la evaluación de impacto ambiental del proyecto, presentado por el promotor, en este caso la Administración, contenga un estudio de alternativas, incluida la alternativa cero, consistente en la no ejecución del mismo, como lo ha exigido esta Sala, entre otras en su Sentencia de fecha 15 de marzo de 2006. *Es cierto que no ha existido un estudio de alternativas, pero no es menos cierto que estamos ante el enjuiciamiento de un Plan y no de un Proyecto*, como se cuida de repetir la Sala de instancia en la sentencia recurrida, que cuenta, conforme al artículo 34 de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, con la consiguiente Declaración de Incidencia Ambiental (evaluación ambiental estratégica en la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril), según admite la propia entidad recurrente, lo que no es obstáculo a que, cuando se redacte y presente el oportuno Proyecto, éste deba incluir la consiguiente Declaración de Impacto Ambiental, que habrá de contener el oportuno estudio de alternativas, razón por la que este cuarto y último motivo de casación ha de ser desestimado al igual que los anteriores".

8. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 30 de septiembre de 2014, Recurso de Casación núm. 4573/2012, ROJ STS 3730/2014, (Ar. RJ 2014, 4862), ponente Jesús Ernesto Peces Morate, a propósito de la impugnación, desestimada en instancia, del Decreto 37/2008, de 5 de febrero, mediante el cual se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, sentencia confirmada en casación. El Tribunal Supremo afirma lo siguiente (fundamento primero): "…la exigencia de evaluación ambiental estratégica de planes y programas impuesta por el ordenamiento comunitario europeo e interno español excluye precisamente aquellos planes que tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que, como es lógico, estos planes colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas exige tanto nuestro ordenamiento interno como el comunitario europeo, lo que, con toda lógica, deduce la Sala sentenciadora…".

temprana de exploración no tiene que ser sometida ni a evaluación estratégica ni a evaluación ambiental de proyectos, a diferencia de lo que sucederá con fases posteriores, con mayores efectos potenciales sobre el ambiente, si llegan a producirse[9].

2. CONTROL JUDICIAL DE LA DESCLASIFICACIÓN DE SUELO NO URBANIZABLE PROTEGIDO Y CARÁCTER REGLADO DEL SUELO RÚSTICO O NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN

Pueden apreciarse avances en continuidad con las líneas jurisprudenciales que se han ido consolidando en los últimos años, como se ha dado cuenta en el Observatorio[10], en la consolidación de la jurisprudencia sobre el suelo rústico o no urbanizable especialmente protegido, aunque pueda apreciarse una cierta vacilación en la argumentación de algunas

9. Se trata de la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 25 de junio de 2014, recurso núm. 353/2012, (Ar. RJ 2014, 3119), ponente Pedro José Yagüe Gil, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura interpone contra el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo de 2012 por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre de 2001 que otorgó nueve permisos de investigación de hidrocarburos, Canarias (1-9) frente a las costas de las islas de Fuerteventura y Lanzarote. A la sentencia se formuló voto particular por el Magistrado José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat al que se adhiere la Magistrada Isabel Perelló Doménech.
En el mismo sentido puede hacerse referencia a la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 25 de junio de 2014, recurso núm. 327/2012, Ar. RJ 2014, 4305, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, con voto particular que formula el propio ponente, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Canarias y la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 25 de junio de 2014, recurso núm. 364/2012, Ar. RJ 2014, 6424, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, con voto particular que formula el propio ponente, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación WWF-ADENA. Hay igualmente otro grupo de sentencias, de igual Sala y sección y similar contenido, del día 30 de junio de 2014.
Además de las anteriores, puede reseñarse la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 25 de junio de 2014, recurso núm. 365/2012, Ar. RJ 2014, 4382, ponente Isabel Perelló Domenech, con voto particular de José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, por la que se inadmite el recurso del partido político IZQUIERDA UNIDA por falta de legitimación.

10. García Álvarez, Gerardo: "Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos de la protección del suelo no urbanizable y de la tutela cautelar", en Fernando López Ramón (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, Pamplona, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2013, pp. 267-310, en particular pp. 268-285; y "Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el Derecho urbanístico el Derecho territorial común?", en Fernando López Ramón (Dir.), *Observatorio de Políticas*

sentencias sobre si los cambios en el planeamiento dirigidos a la eliminación de la protección de un suelo no urbanizable requieren únicamente una especial motivación o si en realidad se trata de una clase de suelo de naturaleza reglada, por lo que la Administración carece discrecionalidad para cambiar su clasificación, con independencia de que motive las nuevas necesidades de suelo con mayor o menor acierto. Esta vacilación se aprecia claramente en el fundamento séptimo de la Sentencia de 14 de octubre de 2014[11], a propósito de cambio de clasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido, que pasaba ser urbanizable, alteración de la clasificación que fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León debido a la pertinencia de proteger tanto los valores agrícolas –"ha sido históricamente un suelo de excepcional valor agrícola como el resto

Ambientales 2014, Pamplona, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 349-370, en particular pp. 358-369.

Por lo demás, se trata de una cuestión que no ha pasado desapercibida para la doctrina: pueden citarse los trabajos de Bermejo Latre, José Luis: «La clasificación del suelo no urbanizable ante la justicia contencioso-administrativa (Comentario a la STS de 21 de febrero de 2011)», en E. García de Enterría y Alonso García, R. (Coords.), Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial, vol. I. España, Pamplona, Civitas, 2012, pp. 599-611; Jordano Fraga, Jesús: *La reclasificación del suelo no urbanizable*, Pamplona, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2009; Lozano Liaño, Joaquín: «El carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección y su incidencia en el reparto competencial para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico general», en *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 5, 2012, pp. 79-85. Ruiz López, Miguel Ángel: «Jurisprudencia reciente sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable: las Sentencias del Tribunal Supremo sobre la plataforma logística e industrial de Vigo y la ciudad del golf de las Navas del Marqués (Ávila)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* núm. 22, 2010, pp. 225-237; Sánchez Lamelas, Ana: «El suelo no urbanizable y el suelo rural: la clasificación urbanística de los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección de costas (Comentario a la STS de 13 de mayo de 2011, Sala de lo Contencioso, Sección 5, número de recurso de Casación 5212/2007, ponente Eduardo Calvo Rojas)», en E. García de Enterría y Alonso García, R. (Coords.), *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*, vol. I. España, Pamplona, Civitas, 2012, pp. 2125-2146; Santamaría Arinas, René Javier: «La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la "ecociudad" de Logroño)», en *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja (REDUR)* núm. 10, 2012, pp. 193-206.

11. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 14 de octubre de 2014, recurso de casación núm. 2653/2012, (Ar. RJ 2014, 5238), ponente Mariano de Oro-Pulido López. Esta sentencia ha sido objeto de reseña, con un muy útil apoyo gráfico y de planimetría, en Ramos Medrano, "Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Mariano de Oro-Pulido López)", *Actualidad Jurídica Ambiental* de 15 de enero de 2015. Puede consultarse en *http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-castilla-y-leon-urbanismo/*.

del terreno que le rodea", se dice en la sentencia de instancia– como los paisajísticos. En la sentencia de instancia se dedica una considerable atención al carácter inundable de la zona en la que habría estado ubicado el nuevo suelo urbanizable (situada junto al río Pisuerga, en el término municipal de Simancas), aunque esta circunstancia no fuese suficiente para configurar un suelo no urbanizable de especial protección reglado de acuerdo con la normativa autonómica (al parecer, el terreno no sería inundable si se toma como referencia un periodo de retorno de cien años, pero sí con un periodo de retorno de quinientos). No obstante, el Tribunal Supremo no pone el énfasis en esta última circunstancia, sino en los valores agrícolas que se protegían originalmente y de los que luego se decide prescindir para permitir la urbanización.

Un diferente pronunciamiento en el que, sorprendentemente a mi juicio, la clasificación inicial del suelo como "suelo rústico de protección natural", aunque mencionada, ha tenido muy escasa relevancia argumental en la anulación de la actuación de cambio de clasificación y urbanización, es el contenido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2014[12]. Lo recurrido era el Decreto 56/2008, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León, que aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un Parque de Ocio en el municipio de Arlanzón (Burgos), parque del ocio que comprendería un campo de golf, una urbanización de algo más de seiscientas viviendas y otras actuaciones accesorias que no se detallan y el motivo argumental fundamental en la anulación confirmada por el Tribunal Supremo fue la **ausencia de interés regional o supramunicipal**[13].

12. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 10 de diciembre de 2014, recurso de casación núm. 3470/2012, ROJ STS 5330/2014, ponente Francisco José Navarro Sanchís.

13. Fundamento octavo de la sentencia recurrida, citado por el Tribunal Supremo en su fundamento segundo: "Y así la Sala considera que **el proyecto aprobado no alberga realmente un interés regional ni supramunicipal**, y tampoco de sus instalaciones se puede predicar el interés social que pretende la propia Memoria del Proyecto y el contenido del Decreto impugnado, y ello por lo siguiente: porque **la esencialidad del parque de ocio de autos se reduce a un simple campo de golf y la construcción de 640 viviendas unifamiliares, toda vez que el resto de actividades contempladas son de escasa entidad y muy residuales**; porque la oferta de campo de golf presenta escasa o nula singularidad, salvo la que pudiera derivarse de excepcional ubicación, como lo revela que a la misma distancia de la ciudad de Burgos exista en la actualidad otros dos campos de golf, uno en la localidad de Riocerezo y otro en la localidad de Saldaña de Burgos, sin contar otros campos de golf existentes en otros puntos de la provincia de Burgos; porque ese cúmulo de actividades previstas en dicho proyecto distan mucho de la concepción de otros verdaderos parques de ocio ya instalados en España; porque **la urbanización residencial de 640 viviendas en una concreta zona en la que además no se justifica esa necesidad**

Mayor interés desde un punto de vista ambiental tiene la Sentencia de 6 de junio de 2014[14], tanto por la mayor claridad con que se aplica la doctrina jurisprudencial, como por las propias circunstancias del caso enjuiciado. En este supuesto no se trataba de un cambio en la clasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido para permitir su urbanización, usualmente alteraciones adoptadas a iniciativa pública, sino de un cambio mucho menos drástico. Lo que se discute es una solicitud formulada por empresa titular de un parque de producción de energía eólica, que pretendía un cambio en la clasificación del suelo desde su condición de no urbanizable especialmente protegido, a una clasificación de suelo no urbanizable ordinario, con la finalidad de que se pudiera autorizar la ampliación de una instalación de energía eólica (con la implantación de seis nuevos aerogeneradores), solicitud denegada por el Ayuntamiento de Villarcayo de Merindad de Castilla La Vieja, que rechaza la aprobación provisional de la modificación de las Normas Subsidiarias.

El contencioso que enfrenta a Ayuntamiento y empresa eléctrica había tenido un episodio anterior, saldado en ese primer momento a favor de la eólica en una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 24 de noviembre de 2006[15], en la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento por el que se denegaba la tramitación de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias municipales, en la zona del Alto de Escaño, promovida por la empresa eléctrica, a la que se reconocía en las sentencia el **derecho al procedimiento**, es decir, a que el Ayuntamiento demandado procediera

de vivienda no reúne ninguna característica propia como uso o actividad a la que se pueda reconocer su incidencia supramunicipal toda vez que cumple la misma función residencial que muchas otras urbanizaciones privadas en el Alfoz de Burgos, amén de que tampoco a dicha actividad residencial se le puede reconocer la condición de instalación de interés social y tampoco de utilidad pública, primero porque con dichas viviendas no se pretende satisfacer una demanda de vivienda con protección pública, y segundo porque su ubicación en esta concreta zona con importantes valores ambientales, como luego veremos, y además separada de otros núcleos de población, desmerece también ese interés social que para tal actividad predica el propio proyecto regional; porque además los servicios y usos que se pretenden ofrecer en dicho parque de ocio no constituye ninguno de ellos un verdadero servicio público básico a diferencia de lo que si se produce en la totalidad de los demás proyectos regionales aprobados y que hemos reseñado con anterioridad en el F.D. Sexto de esta sentencia por lo que difícilmente se puede predicar de tales instalaciones su finalidad de interés social o utilidad pública".

14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 6 de junio de 2014, recurso de casación núm. 5472/2011. (Ar. RJ 2014, 3396). Ponente José Juan Suay Rincón.
15. Recurso contencioso-administrativo 646/2003. (Ar. JUR 2007, 747).

a tramitar dicha modificación puntual y, en su caso, aprobara inicialmente la misma tras los trámites legalmente previstos, sentencia en ejecución de la cual se tramitó el procedimiento de planeamiento que finalizó con la denegación de la aprobación provisional. No obstante, en ese primer pronunciamiento de 2006, el Tribunal Superior de Justicia había puntualizado que no podía entenderse resuelta la cuestión de fondo, es decir, que **no se reconocía un "derecho" al cambio de clasificación del suelo, sino únicamente el derecho del recurrente al procedimiento**. Así las cosas, en la Sentencia se afirma que la cuestión es **si el suelo que el Ayuntamiento no quiere desproteger tiene valores intrínsecos que lo configuran como suelo protegido o no**. Como se señala en el fundamento sexto, C) de la Sentencia del Tribunal Supremo:

> «La clasificación reglada o "*ex lege*" del suelo no urbanizable *no opera únicamente respecto de aquellos terrenos* a los que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, esto es, los *que están sujetos a algún régimen de protección especial*. En el esquema de la normativa estatal básica a la sazón vigente, la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene en efecto carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos "que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público").
>
> Sin embargo, como señala la Sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 2010 (RC 5335/06), aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección, *también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1* (artículo 9.2 de la Ley 6/1998, primer inciso).
>
> En este segundo caso, la consideración de suelo no urbanizable *no será una consecuencia directa y automática* derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección

> –supuesto del artículo 9.1– sino que requerirá la *ponderación de los valores y circunstancias concurrentes*, lo que inevitablemente comporta un *cierto margen de apreciación*; pero *la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino que resulta igualmente reglada*, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación. Se trata de *conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de pleno control, en su caso, en sede jurisdiccional*».

En el caso, la prueba practicada permitía considerar acreditada la necesidad de mantener la clasificación de los terrenos litigiosos como suelo rústico con protección natural, como concluyó la Sala de instancia, valoración de la prueba no susceptible de ser alterada en casación. En consecuencia, se desestima la pretensión del recurrente.

También se afirma el **carácter reglado del suelo no urbanizable especialmente protegido, equiparándolo en este aspecto al suelo urbano,** en la Sentencia de 7 de octubre de 2014[16], confirmando la sentencia de instancia y, en consecuencia, la clasificación hecha por la Administración al aprobar la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Eivissa. Tanto en la sentencia de instancia como en la de casación se argumenta la falta de características físicas como suelo urbano, como la existencia de las que justifican el cambio de clasificación formal de urbanizable a no urbanizable especial.

Como ya se ha señalado, estas sentencias no son revolucionarias, pero sí un avance en la clarificación del régimen jurídico del suelo no urbanizable especialmente protegido. De acuerdo con los términos literales que se han transcrito, **esta clase de suelo se configura como una categoría reglada**, aunque esto no supone que el planificador urbanístico esté maniatado: es evidente que en una mayoría de casos será precisa una ponderación para la que el planificador está apoderado por el ordenamiento jurídico, pero la valoración de los intereses en presencia dará lugar a la aplicación de **conceptos jurídicos indeterminados**, no a la toma de una decisión libre como la que se corresponde con el ejercicio de potestades discrecionales.

El carácter reglado no sirve únicamente para justificar la clasificación de un suelo no urbanizable especialmente protegido: también puede servir para considerar injustificada o irrazonable esa clasificación. Apoyándose también en el carácter reglado del suelo no urbanizable de

16. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 7 de octubre de 2014, recurso de casación núm. 1434/2012, (Ar. RJ 2014, 5231), ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

especial protección, carácter reglado que se afirma categórica y reiteradamente, con cita de jurisprudencia, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2014[17], el Tribunal Supremo confirma la sentencia recurrida, en la que el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura había anulado parcialmente el Plan General Municipal y el Plan Especial del Casco Histórico de Badajoz, en cuanto se cambiaba la clasificación de suelos urbanizables de usos industriales para clasificarlos como suelo no urbanizable especialmente protegido (fundamento primero):

> «Se alega, en primer lugar, por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, que el Tribunal a quo, al declarar en la sentencia recurrida que "el planificador no tiene discrecionalidad para clasificar el terreno como rural de especial protección por ser de carácter reglado" ha vulnerado lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Suelo 8/2007 (…) es suficiente con recordar que tal aserto es doctrina jurisprudencial consolidada, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 22 de noviembre de 2012 (Ar. RJ 2013, 336) (recurso de casación 6858/2010), 19 de septiembre de 2013 (Ar. RJ 2013, 6833) (recurso de casación 3193/2011) y 11 de octubre de 2013 (Ar. RJ 2013, 7932) (recurso de casación 5161/2010)».

Se aduce también falta de motivación del cambio de clasificación, estableciendo aparentemente una exigencia adicional de motivación para los cambios de clasificación sobre los supuestos en que la clasificación se realice *ex novo* (fundamento segundo):

> "Lo que el Tribunal de instancia, después de apreciar detenidamente las pruebas practicadas, ha declarado es que los terrenos desclasificados, según reconoce el propio planeamiento impugnado, *carecen intrínsecamente de valor paisajístico*, por lo que su protección deriva de que desde ellos se hacen visibles esos monumentos declarados Bienes de Interés Cultural, pero, dada la situación y distancia de estos Bienes (entre 1.600 metros y 4.280 metros con numerosas edificaciones intermedias), *no resulta justificada ni debidamente motivada tal protección, especialmente cuando se utiliza ese pretendido valor paisajístico para la desclasificación de unos terrenos que, con anterioridad, venían clasificados como urbanizables* a pesar de que los monumentos ya existían y de que

17. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 4 de marzo de 2014, recurso de casación núm. 3886/2011, (Ar. RJ 2014, 2399), ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

otros suelos, con idéntica ubicación, han venido a ser clasificados como urbanizables".

Ambos motivos –carácter reglado y necesidad de motivación– aparecen sintéticamente enunciados más adelante (fundamento cuarto), cuando se afirma que "el Tribunal a quo ha explicado con toda claridad el incorrecto proceder de la Administración al hacer uso de su discrecionalidad para desclasificar, sin justificación suficiente, un suelo clasificado como urbanizable de uso industrial y conferirle la clasificación de rústico de especial protección, que constituye una clasificación reglada". En consecuencia, el carácter reglado y la exigencia de motivación no sólo actúan como garantía jurídica en los casos de desclasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido para incorporarlo al proceso urbanizador, sino también cuando se trata de excluir de ese proceso suelos anteriormente clasificados como urbanizables para dotarlos de máximo nivel de protección.

3. LA IMPUGNACIÓN DIRECTA DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO Y LA FUNDAMENTACIÓN DEL "RECURSO INDIRECTO" CONTRA EL PLAN GENERAL: INEXISTENCIA DE LIMITACIONES RESPECTO A LA CLASIFICACIÓN Y EXCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

La posibilidad de impugnar un acto administrativo basándose en la ilegalidad de la norma reglamentaria que está aplicando es un elemento clave de nuestro sistema de garantías, aunque la doctrina haya criticado algunas limitaciones que de forma sobrevenida han sido introducidas por la jurisprudencia, fundamentalmente relativas a la exclusión de los defectos formales del reglamento de cobertura, que sólo se podrían hacer valer en el llamado recurso directo, por tanto, mediante un recurso contencioso-administrativo presentado en el plazo máximo de dos meses desde la publicación de la disposición[18].

18. Un tratamiento clásico, aunque ya vigente la legislación actual, en García de Enterría, Eduardo: «La eliminación general de las normas reglamentarias nulas con ocasión de recursos contra sus actos de aplicación», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 66, 1990, pp. 279-294. Asimismo, Rebollo Puig, Manuel: «Recurso contra reglamentos y cuestión de ilegalidad», en la revista *Justicia Administrativa* núm. 1/1999, 1999, pp. 15-44. Un tratamiento monográfico, enfocado desde el Derecho procesal, en Santos Vijande, Jesús María: *El recurso indirecto contra reglamentos*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, Sobre el estado de la cuestión en la jurisprudencia, *vid*. Díaz González, Gustavo Manuel: "Las limitaciones jurisprudenciales del recurso indirecto contra reglamentos", en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 99-100, 2014, pp. 1161-1177.

En la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, se hacía referencia específica a la impugnación de "actos"[19], pero el Tribunal Supremo admitió esta posibilidad de impugnar una norma reglamentaria basándose en la ilegalidad de la norma de cobertura en la Sentencia de 17 de abril de 1995[20]. El art. 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, reproduce lo establecido en el art. 39.2 y 4 de la Ley anterior –aparte de introducir en el art. 27 la cuestión de legalidad como mecanismo de depuración formal del ordenamiento[21]–, y el Tribunal Supremo se ha mantenido en su posición anterior, admitiendo la impugnación indirecta de un reglamento con ocasión de la impugnación de una disposición que lo desarrolle[22].

Sin embargo, el Tribunal Supremo no admite que cualquier tipo de argumento pueda fundamentar la estimación del recurso indirecto, excluyendo la posibilidad de alegar vicios formales o de procedimiento de la norma reglamentaria. El origen de la exclusión de esta posibilidad está probablemente en las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1973 y de 23 de octubre de 1974, aunque durante un tiempo la posición expresada en ellas no constituyera la línea dominante, además de que en su momento fueron negativamente valoradas por la doctrina[23]. En mi opinión, la causa de la consolidación de la línea restrictiva de los fundamentos admisibles para el recurso indirecto contra reglamentos hay que buscarla en la polémica sobre los efectos invalidantes de la omisión del dictamen

19. LJ de 1956 art. 39.2: "será admisible la impugnación de los actos que se produjeran en aplicación de las mismas (disposiciones de carácter general), fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho".
20. STS de 17 de abril de 1995 (Recurso núm. 682/1993 [Ar. RJ 1995, 3323], ponente Ricardo Enríquez Sancho). Se trataba de la impugnación por un Ayuntamiento de determinados preceptos reglamentarios (el artículo 4 y Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto 1108/1993, de 9 julio), basándose en el supuesto ultra vires cometido por el Gobierno al aprobar la Regla 17ª del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas, texto legal aprobado a su vez en desarrollo de las bases contenidas en el artículo 86 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
21. *Vid.* Carlón Ruiz, Matilde: *La cuestión de ilegalidad en el contencioso-administrativo contra reglamentos*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005 (segunda edición).
22. *Vid.* Agoués Mendizabal, "Reflexiones sobre el alcance del recurso indirecto contra reglamentos en relación con los planes urbanísticos", en *Revista de Administración Pública* núm. 190, 2013, pp. 197-226.
23. *Vid.* González Pérez, José: «Una exclusión del recurso contencioso-administrativo por vía jurisprudencial: el control de los vicios de procedimiento en la elaboración de disposiciones generales», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 9, 1976, pp. 345-348.

del Consejo de Estado en los procedimientos de aprobación de reglamentos ejecutivos. La línea jurisprudencial dominante hasta 1987 venía declarando la nulidad de aquellos reglamentos ejecutivos en cuyo procedimiento de elaboración se hubiese omitido consultar al Consejo de Estado. En ese año, dos sentencias del Tribunal Supremo, de 7 de mayo y de 2 de junio[24], consideraron un tanto sorpresivamente que la falta de dictamen no era sino una mera irregularidad no invalidante. La existencia de líneas jurisprudenciales contradictorias dio lugar a la Sentencia de la Sala especial de revisión de 29 de octubre de 1987 (Ar. RJ 1987, 7438), que llegó a una solución de compromiso: a partir de ese momento no se declarará la nulidad de los reglamentos aprobados sin dictamen del Consejo de Estado cuando conozca en virtud de un «recurso indirecto», pero sí lo hará cuando se trate de un «recurso directo». Doctrina aplicada en pronunciamientos posteriores[25], por lo que puede considerarse consolidada esta línea jurisprudencial.

Puede puntualizarse que ésta no constituía, en contra de lo que se afirmaba en la citada sentencia de la Sala de Revisión de 29 de octubre de 1987, la solución tradicional: la que, salvo error por mi parte, es la primera sentencia del Tribunal Supremo en que se declaró la invalidez de un reglamento por haberse omitido consultar al Consejo de Estado –la de 12 de noviembre de 1962 (Ar. RJ 1962, 4111)–, lo hizo en virtud de un recurso indirecto. El reglamento impugnado era el Decreto de 29 de diciembre de 1959, sobre impuestos directos de la Región ecuatorial, y el Tribunal Supremo mantuvo su postura durante dos años, en seis sentencias, hasta que la Administración decidió allanarse[26].

La doctrina que restringe la posibilidad de que pueda prosperar un recurso indirecto basado en defectos formales del reglamento de cobertura se sintetiza en la STS de 11 de octubre de 2005 (Ar. RJ 2005, 8588), en la que el Tribunal afirma literalmente lo siguiente:

> «ni el anterior artículo 39.2 y 4 de la Ley de 1956 ni el actualmente vigente artículo 26 *excluyen expresamente ningún tipo de vicio del recurso indirecto contra disposiciones generales*. Sin embargo, este

24. Respectivamente (Ar. RJ 1987, 5241 y RJ 1987, 5908).
25. Como las sentencias de 17 de julio de 1989 (Ar. RJ 1989, 5979), 23 de mayo de 1988 (Ar. RJ 1988, 3918), 21 de febrero de 1989 (Ar. RJ 1989, 1132) o de 20 de noviembre de 1991 (Ar. RJ 1991, 8766), entre otras.
26. Sentencia de 7 de enero de 1964, Ar. RJ 1964, 47. Se hace referencia a estas sentencias, junto con otras directamente relacionadas, en la "Moción sobre la consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las leyes", elevada al Gobierno por el Alto órgano consultivo y publicada en la *Revista de Administración Pública* núm. 69, 1972, pp. 469-489. La cita puede encontrarse en las pp. 469-470.

> Tribunal consideró que el sentido de la ley era que con ocasión de la aplicación de cualesquiera disposición general pudieran depurarse los *vicios de ilegalidad en que pudiesen incurrir cuando dicha ilegalidad se proyectaba sobre el acto concreto de aplicación que se sometía a la revisión jurisdiccional, pues es precisamente en su aplicación concreta cuando más fácilmente se ponen de relieve consecuencias difícilmente advertibles en una consideración abstracta de la norma*. Sin embargo, ello *no suponía transformar la impugnación indirecta de los reglamentos en un procedimiento abstracto de control de normas permanentemente abierto* y con independencia de que el vicio advertido se proyectase o no sobre el acto concreto de aplicación, como sucedería si a través de la impugnación indirecta se pudiesen plantear los vicios formales o de procedimiento en que pudiera haber incurrido la elaboración de una disposición reglamentaria. Por lo contrario, la impugnación de los vicios de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos, *quedando el recurso indirecto tan sólo para depurar con ocasión de su aplicación los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a los actos de aplicación directamente impugnados*. En suma, razones tanto del fundamento del recurso indirecto en el ámbito de las disposiciones reglamentarias como razones de *seguridad jurídica*, hacen preferible que los posibles vicios de ilegalidad procedimental de los reglamentos tengan un período de impugnación limitado al plazo de impugnación directa de la disposición reglamentaria (Sentencias de 17 de junio de 2005 –RC 8049/1997– y 21 de abril de 2003 –RC 2927/1995–, con cita de otras anteriores)».

Por supuesto, la anulación de una norma reglamentaria de carácter superior podrá comportar la invalidez de un determinado plan urbanístico: es el caso de la Sentencia de 30 de enero de 2014[27], en la que se casa la sentencia de instancia y se anula la Orden de la Consejería competente de la Comunidad de Madrid que aprobó definitivamente modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Torremocha para dotaciones de "Equipamiento social y servicios", en la calle Canal de Isabel II, en función de la anulación de la norma autonómica que regulaba el procedimiento para la tramitación simplificada de modificaciones no sus-

27. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 30 de enero de 2014, recurso de casación núm. 3045/2011 (Ar. RJ 2014, 802), ponente Jose Juan Suay Rincón.

tanciales del planeamiento, el art. 1.2 del Decreto 92/2008, de 10 de julio, que había sido anulado por el propio Tribunal Superior de Justicia en una sentencia dictada con posterioridad a la aprobación de la Orden recurrida. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid adujo en su sentencia la falta de firmeza[28] de su sentencia anulatoria del reglamento de cobertura para no declarar la invalidez de la disposición aplicativa, argumento que el Tribunal Supremo rechaza afirmando lo siguiente (fundamento quinto, B):

> «A la Administración –que indudablemente siempre resulta afectada por la anulación de un reglamento propio (o, en su caso, de un instrumento de planeamiento propio, que es también una disposición de carácter general)– no le es exigible que venga obligada a aplicar de forma inexorable una resolución carente de firmeza en punto a las resoluciones que deba dictar en aplicación de dicho reglamento y le es dable esperar a que la dictada resolución adquiera firmeza a tal efecto (…).
>
> Ahora bien, **que esto sea efectivamente así** y que los efectos resultantes de la anulación de un reglamento no se comuniquen irremisiblemente a los actos dictados en su aplicación sino cuando se produzca la firmeza de la sentencia, **no quiere decir que el propio órgano jurisdiccional que ha estimado la procedencia de anular el reglamento pueda sin más simplemente con base en ello apartarse de su propia doctrina y desvincularse de sus anteriores resoluciones, al menos, sin ofrecer una razón**, más allá de la falta de firmeza de la sentencia dictada por el mismo órgano, porque en tal caso su actuación resultaría sencillamente inconsistente».

El Tribunal Supremo aduce que la anulación de un reglamento produce efectos *ex tunc*, no meramente desde la fecha de declaración y que, aunque la relación entre Decreto y Orden no sea equivalente a la que existe entre un plan general y un plan parcial, sin embargo, sí existe una relación jerárquica, por lo que la anulación del uno comporta la invalidez de la otra.

En cuanto a la impugnación indirecta de planes urbanísticos, es un dato conocido que el Tribunal Supremo atribuye a los planes urbanísticos una naturaleza reglamentaria, con la principal consecuencia de que se admite el llamado recurso indirecto contra reglamentos, es decir, la im-

28. La sentencia anulatoria de instancia (Sentencia de 26 de marzo de 2010 [Ar. RJCA 2010, 490]) sí ha sido posteriormente confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2013 (recurso de casación núm. 2986/2010 [Ar. RJ 2013, 5647]).

pugnación de los actos de aplicación basándose en la ilegalidad del plan que se aplica. En consecuencia, tiene enorme relevancia delimitar **qué son aspectos sustantivos y cuáles son meramente formales en el caso de la impugnación indirecta de planes urbanísticos,** especialmente cuando esté basada en motivos ambientales.

No obstante, antes de entrar en ello, es de interés reseñar que la impugnación indirecta en sí misma está sometida a requisitos formales muy flexibles: no es necesario que el recurso indirecto se cite en el escrito de interposición, puesto que "sólo es un motivo de impugnación" del acto de aplicación[29]. En el mismo sentido, en la Sentencia de 22 de marzo de 2012[30] establece que no es necesario recoger el carácter de recurso indirecto tampoco en el suplico de la demanda:

> «hemos insistido en la flexibilidad con la que la jurisprudencia viene interpretando los requisitos precisos para tomar en consideración procesalmente una impugnación indirecta de una disposición de carácter general, ya que *la misma, en modo alguno requiere una formal plasmación de tal impugnación en el suplico de la demanda, resultando, por el contrario, suficiente la deducción de tal intención de los términos expresos o implícitos de los razonamientos que se efectúen*».

En la misma línea, que hubiese existido en su momento un recurso directo contra el plan, formulado por los mismos demandantes, pero basado en distintos motivos, no impide la utilización del recurso indirecto[31].

Supone un paso más allá admitir la posibilidad del «recurso indirecto» contra reglamentos con ocasión de la impugnación directa de un regla-

29. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 26 de septiembre de 2013 Recurso de Casación núm. 5470/2010. (Ar. RJ 2013, 6861). Ponente José Juan Suay Rincón, fundamento octavo, A).

30. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 22 marzo 2012. Recurso de Casación núm. 4354/2008. (Ar. RJ 2012, 5506). Ponente Eduardo Calvo Rojas, fundamento quinto. Cita en su apoyo las sentencias de 4 de noviembre del 2011, recurso de casación núm. 6062/2010 y de 26 de diciembre de 2007 recurso de casación núm. 344/2004.

31. Como se señala en la ya citada Sentencia de 26 de septiembre de 2013, con cita textual de las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2002, recurso de casación núm. 3458/2001 (Ar. RJ 2002, 9380), ponente Pedro José Yagüe Gil y 9 de abril de 2003, recurso de casación núm. 3565/2000 (Ar. RJ 2003, 3693), del mismo ponente, a propósito de la impugnación de una licencia urbanística y de un estudio de detalle, respectivamente.

mento que desarrolle otro de rango superior[32]. Esta posibilidad, admitida por el Tribunal Supremo con carácter general, es también aplicable en el caso de los planes urbanísticos[33]. Serían elementos determinantes para ello la naturaleza reglamentaria de los planes urbanísticos y la relación habitualmente jerárquica entre ellos[34]. Los que admiten esta posibilidad no son pronunciamientos aislados: recientemente, el Tribunal Supremo ha considerado expresamente como **jurisprudencia consolidada la posibilidad de impugnación indirecta del plan general con motivo de la aprobación, no de un acto, sino de un plan de desarrollo**[35]. Ya en la STS de 4 de noviembre del 2011[36] se afirmaba lo siguiente:

> «como hemos resaltado en nuestra reciente sentencia de 16 de junio de 2011 (recurso de casación 6207/2007), si bien el artículo 26 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa se refiere a "actos que se produzcan en aplicación" (apartado 1) y a "actos de aplicación" (apartado 2), sin embargo, ello no excluye que *cuando estamos ante normas reglamentarias enlazadas que se rigen por un criterio jerárquico, de modo que el contenido de las de superior rango es "aplicado" y desarrollado por las de rango inferior, sean de aplicación igualmente las relaciones propias de la impugnación indirecta*, en la medida que la ilegalidad de la norma de cobertura se proyecta sobre la norma de aplicación».

Otros ejemplos de aplicación por el Tribunal Supremo de la doctrina general al ámbito de los planes urbanísticos pueden encontrarse en sentencias como la de 26 de septiembre de 2013 o, más recientemente, la de 20 de febrero de 2014, ésta última referida a un suelo urbanizable anteriormente

32. Sobre esta específica modalidad, *vid*. Agoués Mendizabal, "Reflexiones sobre el alcance del recurso indirecto contra reglamentos en relación con los planes urbanísticos", en *Revista de Administración Pública* núm. 190, 2013, pp. 197-226.
33. SSTS de 25 de septiembre de 2009 (Ar. RJ 2010, 920), impugnación de plan parcial e indirecta de normas subsidiarias; de 4 de febrero de 2011 (Ar. RJ 2011, 556), impugnación de plan parcial e indirecta de modificación de plan general; de 19 de octubre de 2011 (Ar. RJ 2012, 1290), impugnación de un PERI e indirecta del PGOU. Estas sentencias son comentadas en Agoués (2013, pp. 220-221).
34. Agoués Mendizabal, "Reflexiones sobre el alcance del recurso indirecto contra reglamentos en relación con los planes urbanísticos", en *Revista de Administración Pública* núm. 190, 2013, pp. 197-226, p. 199.
35. Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2013, ya citada, fundamento octavo, A).
36. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 4 de noviembre de 2011. Recurso de casación núm. 6062/2010. (Ar. RJ 2012, 1859). Ponente Jesús Ernesto Peces Morate. Fundamento séptimo.

clasificado como suelo no urbanizable de especial protección[37]. Esta última sentencia tiene una gran relevancia porque, con motivo de la impugnación de un plan parcial, **establece los límites del recurso indirecto contra planes urbanísticos, precisamente en materia ambiental.** Lo impugnado en primera instancia era el Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Ávila por el que se aprobó definitivamente un plan parcial, implicando la impugnación indirecta de las Normas Subsidiarias de Candelada en cuanto clasificaban el suelo de dicha actuación urbanística como urbanizable. El Tribunal Superior de Justicia desestimó la impugnación indirecta del planeamiento general, aunque estimó por motivos formales la dirigida contra la aprobación del plan parcial: la introducción de variaciones sustanciales habría hecho necesaria, en opinión de la Sala de instancia, confirmada por el Tribunal Supremo, una nueva información pública y una nueva evaluación ambiental. Sin embargo, es más relevante lo relativo a los límites de la impugnación indirecta de planes urbanísticos.

La clasificación de suelo es impugnable en vía indirecta, estableciéndose esta posibilidad en términos muy amplios (fundamento cuarto):

> «debemos señalar que a efectos de determinar la viabilidad de la impugnación indirecta de las Normas Urbanísticas Municipales resulta indiferente si la clasificación de los terrenos de la Zona Norte del Camino de la Raya como suelo urbanizable no delimitado fue introducida en la modificación de las Normas publicada en 2006 o si –como afirma la sentencia que sucedió– tal clasificación venía ya establecida en el planeamiento general de 2001. *Tanto en un caso como en otro esa determinación del planeamiento general puede ser impugnada por vía indirecta con ocasión del recurso directo dirigido contra el Plan Parcial*».

Esta posibilidad de impugnación obedece al carácter de regulación sustantiva que tiene la clasificación del suelo, **pero no se extiende a los requisitos formales de la aprobación del plan, ni siquiera a los de carácter ambiental** (fundamento cuarto):

> «Ahora bien, la Asociación recurrente no tiene razón cuando sostiene (motivo de casación tercero) que en la impugnación indirecta de las Normas Urbanísticas *puede aducirse un defecto formal en el procedimiento de elaboración del planeamiento que introdujo esa clasificación, como es la omisión de la declaración de impacto*

37. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 20 de febrero de 2014. Recurso de Casación núm. 2555/2011. (RJ 2014, 1653). Ponente Eduardo Calvo Rojas.

> *ambiental*. A tal efecto debemos recordar que salvo en supuestos de excepción que aquí no concurren –un ejemplo de ellos puede verse en nuestra sentencia de 26 de septiembre de 2013 (casación 5470/2010)–, es jurisprudencia consolidada de esta Sala la que establece con carácter general que con motivo de la impugnación indirecta no cabe invocar defectos formales en la tramitación de la disposición. En este sentido puede verse nuestra sentencia de 26 de diciembre del 2011 (casación 2124/2008), cuya doctrina luego se reitera en sentencia de 10 de julio de 2012 (casación 2483/2009) en la que se citan, a su vez, otros pronunciamientos anteriores. Como declara la primera de las resoluciones citadas –sentencia de 26 de septiembre de 2013 (casación 5470/2010)– "(…) la impugnación de tales defectos de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos interpuestos contra las mismas, dentro de los plazos legalmente establecidos. De modo que el indirecto esencialmente está llamado a depurar los vicios sustantivos o de ilegalidad material en que pudieran haber incurrido las normas reglamentarias de cobertura y que haya proyectado tal disconformidad con el ordenamiento jurídico a los actos de aplicación o las disposiciones inferiores"».

En consecuencia, la indebida clasificación del suelo –en el caso, un suelo no urbanizable de especial protección en el que, no obstante, la Sala de instancia entendió que no concurrían características dignas de protección especial, apreciación de la prueba practicada que el Tribunal Supremo considera no susceptible de revisión en casación– será susceptible de recurso, incluso si se ha reiterado en sucesivas revisiones del planeamiento general, pero la omisión de la evaluación ambiental sólo es susceptible de depuración en el recurso directo.

Para completar el panorama de la relación jerárquica entre planes y las posibilidades de impugnación, debe señalarse que el plan general no blinda a los planes de desarrollos frente a los cambios normativos, de suerte que un plan parcial u otro plan derivado puede ser anulado por cuestiones de legalidad que deberían haber afectado al plenamiento general de haber estado vigentes. Dado el carácter sobrevenido, no se trata de supuestos de recurso indirecto contra el plan general que, cuando ha sido planteado por los recurrentes, no ha sido estimado.

Pueden aducirse algunos ejemplos, como la consideración de que el carácter inundable de los terrenos excluye la posibilidad de aprobar un plan parcial de desarrollo para suelo urbanizable clasificado por el plan

general, supuesto examinado en la Sentencia de 4 de abril de 2014[38]. En la sentencia recurrida se había anulado el Plan Parcial 4B "Platja Muntanyans II" de Torredembarra, declarando su nulidad de pleno derecho por vulnerar la prohibición legal de urbanizar y edificar en zonas inundables, desestimando en cambio la impugnación indirecta del plan general, en el que se clasificaba ese ámbito como suelo urbanizable. Pese a la articulación de soluciones técnicas, de la valoración de la prueba practicada el Tribunal de instancia llega a la conclusión de que persiste el riesgo de inundación de dos terceras partes del ámbito, razonamiento difícilmente atacable en casación dadas las limitaciones de este recurso en materia de prueba, por lo que la sentencia de instancia es confirmada. Ciertamente, la sentencia de instancia plantea la cuestión en términos de Derecho transitorio: aunque pudiera parecer lo contrario, la prohibición de urbanizar zonas inundables no derivaría de la propia naturaleza de las cosas –al menos, el Tribunal Superior de Justicia no parece haber considerado necesario plantear que pudiera ser así–, sino que habría sido introducida por el artículo 9.2 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, reproducido en el mismo artículo del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. Con posterioridad, en el desarrollo reglamentario, aprobado por Decreto 305/2006, de 18 de julio, la disposición transitoria primera, relativa a la aplicación de la directriz de protección frente a los riesgos de inundación en el caso de planeamiento general no adaptado a la Ley de urbanismo, como sería el caso, se establece que los planes parciales urbanísticos y los planes parciales urbanísticos de delimitación en el ámbito de los cuales haya terrenos incluidos en zonas inundables, se tienen que ajustar a las condiciones y limitaciones establecidas (en el art. 6), o bien tienen que prever, con el informe favorable de la Administración hidráulica, la ejecución de las obras necesarias para que las cotas definitivas resultantes de la urbanización cumplan las condiciones de grado de riesgo de inundación adecuadas para la implantación de la ordenación y usos establecidos por el indicado planeamiento. En todo caso, **la validez del plan general y la previsión expresa del ámbito como suelo urbanizable no es suficiente cobertura para el plan parcial de desarrollo dado el carácter inundable del ámbito**.

Otro ejemplo que puede aducirse es la doctrina de que la falta de informe del Organismo de Cuenca sobre la cobertura de las necesidades hídricas comporta la nulidad, incluso si se trata de un plan de desarrollo que no comporta nuevas necesidades respecto a las previstas en el planea-

38. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 4 de abril de 2014, ROJ STS 1469/2014, ponente José Suay Rincón.

miento general, como se confirma en la Sentencia de 8 de julio de 2014[39]. Lo impugnado era el Plan Especial de Reforma Interior (PERI) Alameda Norte, del término Municipal de Bétera (Valencia). Recurrido por el Abogado del Estado, el recurso es desestimado en primera instancia al considerar el Tribunal Superior de Justicia no preceptivo en el caso el informe de la Confederación Hidrográfica sobre la suficiencia de los recursos hídricos disponibles para la satisfacción de las necesidades generadas por el nuevo desarrollo urbanístico proyectado, dado el hecho de que el instrumento proyectado no conllevaba la necesidad de satisfacer nuevas demandas hídricas no previstas en el plan general. El Abogado del Estado recurre en casación alegando, entre otras cosas, la infracción del artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido la Ley de Aguas y 15.3 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en relación con el artículo 62.1, e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, preceptos de los que resultaría el carácter preceptivo del informe del Organismo de Cuenca, comportando su omisión la nulidad. Niega argumentadamente que el hecho de que en su día la Confederación Hidrográfica no opusiera reparos al Plan General desarrollado por el Plan de Reforma Interior, no convierte en innecesario el informe de la Confederación por no ser el PRI más que pura puesta en práctica de las previsiones ya incorporadas al Plan General.

El Tribunal Supremo afirma el carácter preceptivo y vinculante del informe del Organismo de Cuenca sobre la disponibilidad –fáctica y jurídica– de los recursos hídricos necesarios para los desarrollos urbanísticos[40]. Por otra parte, la cuestión ya había sido abordada por el Tribunal

39. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 8 de julio de 2014, recurso de casación núm. 792/2012, ROJ STS 2876/2014, ponente Rafael Fernández Valverde.

40. Fundamento séptimo: "*el informe de la Confederación Hidrográfica es, pues, preceptivo*, en cuanto que de necesaria obtención, según lo concordadamente dispuesto en los artículos que se han transcrito (hasta el punto de que su no elaboración en plazo, determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavorable); *y es además vinculante* en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica, porque así lo dispone la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003 en relación con el artículo 83.3 de la Ley urbanística valenciana". El Tribunal Supremo trae a colación el artículo 15.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 (que recoge el artículo 15.3.a] de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como *"vinculante"*, sino como *"determinante"*. No obstante, al respecto afirma (fundamento octavo): "De cualquier forma, en relación con ese carácter *"determinante"*, que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto,

Supremo en varios pronunciamientos anteriores[41], alguno de los cuáles de este mismo año[42]. En todo caso, debe destacarse la afirmación por el Tribunal Supremo de que el carácter de plan de desarrollo del instrumento urbanístico impugnado no excluye la exigencia del informe del Organismo de Cuenca (fundamento undécimo):

> "El hecho de que, en el supuesto concreto de autos, en su día, la Confederación Hidrográfica no opusiera reparos al Plan General –del que el Plan de Reforma Interior aquí concernido es desarrollo–, o la circunstancia de que las Administraciones demandadas aleguen y manifiesten, ahora, que el PERI impugnado no comporta aumento respecto de las demandas hídricas preexistentes, en modo alguno implica que resulte innecesario –también ahora– pedir el informe de la Confederación so pretexto de que el PERI no es más que una pura y simple puesta en

hemos de decir: 1º) Que partiendo de la base de que determinar es "fijar los términos de algo", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la STS de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación 771/2006), se trata de informes "*necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes*". Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo; y, 2º) Más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, que un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso), y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues, no está en manos de las Comunidades Autónoma disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante".

41. *Vid.* Caro-Patón Carmona, Isabel y Escartín Escudé, Víctor Manuel: "Mucho ruido y pocas nueces en el Derecho español de aguas", en Fernando López Ramón (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, Pamplona, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2013.
42. Pueden citarse, entre otras, las SSTS de 24 de abril de 2012 (recurso de casación núm. 2263/2009), de 25 de septiembre de 2012 (recurso de casación núm. 3135/2009), de 30 de septiembre de 2013 (recurso de casación núm. 5208/2010) y de 18 de marzo de 2014 (recurso de casación núm. 3310/2011).

práctica de las previsiones ya incorporadas en el Plan General y contempladas en el mismo. **Aun admitiendo –dialécticamente hablando– que así ocurriera, seguiría siendo necesario el informe de la Confederación, siquiera sea porque sólo este Organismo puede informar válidamente sobre si las necesidades y posibilidades hídricas siguen siendo así, o si, por el contrario, se ha producido cualquier alteración sobrevenida de las circunstancias fácticas, o del marco jurídico de referencia, que implique una reconsideración de la cuestión,** sin que una y otra cuestión puedan darse por supuestas por el Ayuntamiento al margen de la propia Confederación Hidrográfica".

4. PÉRDIDA DEL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN POR LOS PROPIETARIOS EN CASO DE DESCLASIFICACIÓN DE SUELO URBANIZABLE: EL CARÁCTER IRREDIMIBLE DEL PECADO ORIGINAL DE INCUMPLIR LOS PLAZOS DE URBANIZACIÓN

Una consecuencia de lo peculiar de la actuación administrativa en el ámbito urbanístico es la existencia de una regulación específica de la responsabilidad patrimonial[43], uno de cuyos ejes es la delimitación del deber jurídico de soportar (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo art. 3.1), pero que también entra en una regulación que llega a ser muy casuística[44].

43. *Vid*. Suay Rincón, José: "Responsabilidad patrimonial de la Administración y Urbanismo: determinación de los supuestos indemnizadores y régimen jurídico aplicable (Un intento de (re)interpretación de la normativa urbanística a la luz de la normativa general sobre responsabilidad patrimonial de la Administración)", en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* núm. 232, 2007, pp. 31-89. Con posterioridad, del mismo autor, "Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico", en T. Quintana López (Dir.) y Casares Marcos, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013 (segunda edición), pp. 949-1005. Por mi parte, me ocupé del tema en "La responsabilidad patrimonial de la Administración por actuaciones urbanísticas", en G. García Álvarez (Dir.), "El nuevo régimen del suelo", libro colectivo publicado en la colección *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. IX, Zaragoza, 2007, pp. 245-294.

44. Además del precepto más evidente, el art. 35, relativo a los supuestos indemnizatorios, entre ellos la alteración del planeamiento, también hay previsiones relevantes para la responsabilidad patrimonial de la Administración en los arts. 6.b), 11.5, 25 y 26, especialmente relevantes estos dos últimos, como se argumenta más adelante.
Además de estos preceptos, para tener un panorama completo ha de tenerse en cuenta que con la *nueva redacción* del art. 51.2, segundo párrafo, del TRLS de 2008, dada por el art. 25 del "Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo

Desde su introducción en el ordenamiento español, por medio de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la responsabilidad del planificador por cambios en los criterios de clasificación del suelo, restringiendo el aprovechamiento o, cabe considerar, incrementando las cargas de urbanización[45], ha dado lugar a interesantes pronunciamientos judiciales. Una parte significativa de ellos, incide en un caso no directamente contemplado al establecer la regulación general en esta materia: la determinación por el legislador, a través de una ley de caso único, de un régimen de protección que lleva a la desclasificación del suelo urbanizable, privándolo de aprovechamiento urbanístico, sin que la Administración urbanística tenga margen de actuación.

---

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", se estableció *un nuevo supuesto de responsabilidad patrimonial, en este caso por omisión, por no inscribir determinadas actuaciones de disciplina urbanística*.
Finalmente, por medio de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, se ha añadido un *párrafo 9 al art. 9* del TRLS de 2008, en el que se reconoce un nuevo supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística por omisión: "Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de *comunicación previa o de declaración responsable*, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. *Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas*. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios".

45. Desde la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, art. 30, a) y, ahora, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, art. 35, a), la lesión también puede producirse por una alteración del equilibrio inicialmente previsto entre urbanizador y propietarios, a causa de cambios introducidos en los criterios de ejecución. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, art. 41.1, se refería específicamente a "indemnización por reducción de aprovechamiento". La legislación vigente se refiere, en términos más amplios, a la alteración de las "condiciones de ejercicio" o "las condiciones de participación de los propietarios" en la ejecución de la urbanización. Aunque el tenor literal no es el más claro de los posibles, habrá de entenderse que se prevé la indemnización tanto para la disminución de aprovechamiento como para el incremento de las cargas de urbanización o circunstancias equivalente.

En la sentencia de 29 de octubre de 2014[46] vuelve a examinarse esta cuestión, que hace años dio lugar a repetidos pronunciamientos, pero que llevaba tiempo sin plantearse ante el Tribunal Supremo[47] y se resuelve, quizá con una nueva vuelta de tuerca, aunque los pronunciamientos anteriores ya se habían traducido en una jurisprudencia decididamente contraria al reconocimiento de derechos de indemnización a los propietarios que vayan más allá de los gastos realizados para cumplir sus deberes urbanísticos. No obstante, existen varios asuntos, también relativos a la Comunidad de Islas Baleares, pendientes ante el Tribunal Supremo o el Tribunal Superior de Justicia, por lo que nuevos pronunciamientos judiciales son de esperar en los próximos tiempos.

En cuanto al estado de la cuestión, es preciso acudir a sentencias que tienen más de diez años. En la STS de 30 de junio de 2001 (recurso de casación núm. 8016/1995 [Ar. RJ 2001, 8220]), relativa también a un supuesto de responsabilidad por desclasificación de un suelo urbanizable, con plan parcial ya aprobado y en fase de ejecución, mediante acto legislativo del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, como en el caso resuelto en la Sentencia de 29 de octubre de 2014 ahora comentada, se señalaba lo siguiente:

> «esta Sala ha venido insistiendo en la necesidad, para que pueda entenderse procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento, de que existan derechos consolidados (sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1992 [Ar. RJ 1992, 3221], recurso número 4729/1990), lo cual ocurre: a) cuando existe un *plazo de ejecución del planeamiento modificado no precluido* o se ha producido el transcurso de éste sin ejecución del planeamiento por causas imputables a la Administración (sentencias de 1 de febrero de 1982 [Ar. RJ 1882, 773] y 16 de diciembre de 1985 [Ar. RJ 1986, 654]); b) cuando el plan parcial se encuentra en la *fase final de realización* y la modificación afecta a *una parte de*

46. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª) de 29 de octubre de 2014, recurso de casación núm. 4509/2012 (Ar. JUR 2014, 276255), ponente Ramón Trillo Torres.

47. No obstante, aunque con especificidades, sí guarda relación con este supuesto el caso resuelto por medio de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 25 de julio de 2013, recurso de casación núm. 2918/2010 (Ar. RJ 2013, 6800), ponente Rafael Fernández Valverde, aunque en ese caso la pretensión principal era la anulación de un plan urbanístico y en el fondo de la reclamación de responsabilidad, planteada como alternativa, no se entra en la resolución del Tribunal Supremo, por diversas razones procesales. No obstante, sí se hará referencia a esta sentencia más adelante.

> *los propietarios que han cumplido los requisitos o cargas de la anterior ordenación*, sin haber obtenido beneficio equivalente y resultar, por ello, *discriminados con el resto de los propietarios del sector* (sentencias de 29 de septiembre de 1980 [Ar. RJ 1980, 3463], 30 de junio de 1980 [Ar. RJ 1980, 3382], 24 de noviembre de 1981, 1 de febrero de 1982 [Ar. RJ 1982, 773], 6 de julio de 1982 [Ar. RJ 1982, 5345], 20 de septiembre de 1982 [Ar. RJ 1982, 5467], 28 de marzo de 1983, 25 de abril de 1983, 14 de junio de 1983, 10 de abril de 1985 [Ar. RJ 1985, 2197], 12 de mayo de 1987 [Ar. RJ 1987, 5255], 24 de abril de 1992 [Ar. RJ 1992, 3995] y 26 de enero de 1993 [Ar. RJ 1993, 451], recurso número 4017/1990); y c) cuando el cambio de calificación del suelo respecto de una finca individualizada comporta que *sólo sea factible, por la imposibilidad de integrarla en un polígono en razón al desarrollo urbanístico derivado de la aplicación del plan precedente, realizar el pago de la indemnización* pertinente en el momento de ejecución del nuevo planeamiento (sentencia de 20 de mayo de 1986 [Ar. RJ 1986, 3262])».

La confusión es notable, en cuanto que el Tribunal Supremo acumula los requisitos necesarios para obtener indemnización por la modificación anticipada del planeamiento –con el requisito adicional, de origen jurisprudencial, de que la ejecución del plan parcial se encuentre en su «fase final»–, con los necesarios para obtener indemnización por vinculaciones singulares impuestas por el planeamiento y no susceptibles de equidistribución, cuyo fundamento final es la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas. De esta acumulación, bastante poco lógica, lo que se trasluce es la clara voluntad de no otorgar indemnización a los propietarios afectados por cambios de planeamiento, probablemente para no condicionar decisiones que pueden resultar beneficiosas para la protección ambiental. Esta conclusión se reforzaría si se comparan los resultados de esta línea jurisprudencial con el tratamiento muy favorable a los propietarios en los casos de expropiaciones para la implantación de infraestructuras cuando pueda considerarse que «hacen ciudad», por lo demás bastante razonable en la mayoría de sus aplicaciones[48]. Los problemas son dos: que

48. Ejemplos recientes los proporcionan las SSTS (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 6ª) 3546/2013, de 6 de junio de 2013 (recurso de casación núm. 212/2011, ponente Carlos Lesmes Serrano) y 3573/2013, de 24 de junio de 2013 (recurso de casación núm. 3795/2010, ponente Carlos Lesmes Serrano), en las que además se expresan con claridad los límites aplicativos del concepto. Un resumen de los fundamentos de la posición del Tribunal Supremo pueden encontrarse en mi trabajo "La valoración del suelo rústico destinado a sistemas generales: (a propósito de la Sentencia del TSJ de Castilla y León de 1 de julio de

se genera una clara desigualdad de trato entre supuestos análogos y que esa desigualdad de trato es además claramente contraria a la voluntad del legislador, que ha establecido un régimen común de valoraciones para justiprecios expropiatorios y lesiones consecuencia de la actividad de planeamiento (TRLS de 2008 arts. 21, 25 y 26). El desarrollo y mantenimiento de políticas jurisprudenciales contrarias a la voluntad legislativa, por laudable que sea su fin, resulta inquietante en un Estado de Derecho.

En el caso de la Sentencia de 29 de octubre de 2014 se hace además estimando el recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que sí había reconocido un derecho a indemnización a la empresa propietaria afectada por un cambio en los criterios de clasificación (cuantificado en 1 millón 600 mil euros), indemnización a la que habría debido hacer frente la Comunidad Autónoma de Baleares. Si la sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha desarrollado una jurisprudencia muy protectora del suelo no urbanizable protegido frente a su desclasificación, la sección 4ª –de la que emana la sentencia comentada– parece decidida a no poner obstáculos al cambio de clasificación de suelo urbanizable a no urbanizable protegido evitando imponer a la Comunidad Autónoma un deber de indemnización en una cuantía significativa. En la ponderación entre protección ambiental –en este caso, a través de la modificación legal de un instrumento urbanístico– y derecho a la integridad patrimonial de los propietarios, el Tribunal Supremo se decanta con rotundidad por el primero, evitando incluso matizar su posición en casos límite, como el presente.

Los hechos presentan algunas especificidades respecto a otros casos resueltos en el pasado por el Alto Tribunal. Una inmobiliaria posee tres parcelas en el término municipal de Pollensa, en Mallorca, sumando conjuntamente 3.400 m^2, situadas en la urbanización «El Vilà», que desde hace muchos años tiene pendiente la finalización de sus obras de urbanización, pero que está edificada en gran parte.

2004)", en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 25, 2004, pp. 333-354. Un examen detallado, desde una perspectiva crítica, en Jiménez de Cisneros Cid, Francisco Javier y Agudo González, Jorge: *Expropiación y grandes infraestructuras: el debate jurídico sobre la valoración de los terrenos*, Madrid, Montecorvo, 2003. De los mismos autores, *Las técnicas de obtención de terrenos destinados a grandes infraestructuras: Expropiación "versus" equidistribución*, Madrid, Montecorvo, 2006. Puede también consultarse Serrano Alberca, José Manuel: "Criterios para una valoración razonable del suelo destinado a sistemas generales o infraestructuras supramunicipales en caso de expropiación", en *Revista de urbanismo y edificación* núm. 11, 2005, pp. 87-96.

La historia del caso se iniciaría en 1983, año en que se aprueban un Plan Parcial y un Proyecto de Urbanización para la urbanización «El Vilà». En 1990 se aprueba definitivamente el PGOU de Pollensa, en el que aparecían como «suelo urbanizado programado en régimen transitorio» las parcelas posteriormente afectadas por la reversión de la clasificación y se establecía como sistema de ejecución el de compensación (por tanto, a ejecutar por el conjunto de los propietarios). En 1999, estando todavía sin ejecutar la urbanización, el Ayuntamiento acuerda el cambio del sistema de actuación urbanística, pasando a sistema de ejecución por cooperación, por tanto asumiendo directamente su ejecución la propia Administración, aunque los costes que se generasen corresponderían a los propietarios. Según la prensa local, tal cambio en el sistema de ejecución habría ido precedido por la constitución en 1997 de la «Asociación Administrativa de Cooperación de El Vilà», y la reclamación al Ajuntament de Pollença de una indemnización de 600 mil euros para 98 propietarios de terrenos de la urbanización, entendiendo que el Consistorio era responsable que la urbanización no se desarrollara dentro de plazo[49].

A su vez, el Ayuntamiento tampoco ejecutó la urbanización o, al menos, no la culminó, posiblemente debido, al menos en parte, a una cierta inestabilidad en las condiciones jurídicas del planeamiento. Sólo tres años más tarde del cambio de sistema de ejecución a cooperación, en noviembre de 2002, el Ayuntamiento aprobó inicialmente la adaptación de su PGOU al Plan Director Sectorial de la Oferta Turística[50], lo que supuso la *alteración de las condiciones urbanísticas* de los terrenos respecto a lo previsto en el Plan Parcial y Proyecto de Urbanización existentes. A finales de 2004 se aprueba el Plan Territorial Insular de Mallorca que *mantiene la condición de suelo urbanizable* de los referidos terrenos. Por otra parte, a mediados de 2006 el Ayuntamiento promueve la modificación del Plan Parcial de «El Vilà» para adaptarlo a las nuevas disposiciones, siendo aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento.

49. *http://ultimahora.es/noticias/part-forana/2014/11/18/138179/tribunal-supremo-ava-la-proteccion-vila-pollen-tras-anos-litigios.html*.

50. El Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), aprobado por Decreto 54/1995, de 6 de abril, es uno de los Planes Directores Sectoriales previstos inicialmente en la Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, posteriormente sustituida por la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, sobre la misma materia, que regula este tipo de plan en los arts. 11 a 13. El POOT fue derogado por la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares. El municipio de Pollença es objeto de la ordenación contenida en las zonas núm. 11, 12 y 13, afectando a los suelos urbanos y urbanizables de los respectivos ámbitos.

Las cosas cambian radicalmente en 2007, con la aprobación del **Decreto-ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears**, que comporta la paralización de la ejecución de varios planes parciales, uno de ellos el del «El Vilà» (art. 13). Pese a ello, el 14 de junio de 2008 se publicó la aprobación definitiva de la adaptación del PGOU al POOT, manteniéndose la condición de urbanizables de los terrenos. No obstante, el estado de la cuestión cambia definitivamente con la entrada en vigor de la **Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears**, que en su artículo 9 introduce modificaciones del ámbito de algunas áreas de especial protección[51]. En concreto, se modifica el anexo I, cartografía, de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears, de modo que el «área natural de especial interés» (ANEI) nº 47 «Àrees Naturals de la Serra de Tramuntana» se amplía y con ello la *parte alta* de la Urbanización «El Vilà» pasa a tener la condición de suelo rústico protegido con la categoría de «área natural de especial interés».

Merece destacarse la circunstancia curiosa de que la afectada no es toda la urbanización, sino una parte de la misma: una calle separa una zona urbanizada y edificada de un «área natural de especial interés». En el momento de la primero suspensión y posterior alteración legal del planeamiento, las obras de urbanización de «El Vilà» estaban parcialmente ejecutadas –así como gran parte de las obras de edificación–, disponiendo en concreto las parcelas revertidas en suelo no urbanizable de acceso rodado asfaltado, con suministro eléctrico y red de agua potable que discurre por la calle a la que dan frente las parcelas, suministros en uso para las viviendas ya edificadas al otro lado de la calle[52].

51. Desde una perspectiva geográfica, una visión sintética de la evolución de la política territorial en Mallorca puede encontrarse en Dierssen, Mikel: "Política espacial ante el paradigma territorial de crecimiento urbanístico: Evaluación de la ordenación territorial pública actual en la isla de Mallorca", en José Luis Luzón Benedicto y Márcia Cardim, *Estudio de casos sobre planificación regional*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2009, pp. 75-110.

52. Recuérdese que es doctrina jurisprudencial consolidada que en tales circunstancias la existencia de servicios urbanísticos, aunque necesaria, no basta para considerar el suelo como urbano. En este sentido el Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 15 de noviembre de 2003, recurso de casación núm. 6435/1999 (Ar. RJ 2003, 8159), ponente Ricardo Enríquez Sancho, fundamento segundo que «la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos en el artículo 78 de la Ley del Suelo no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si aquélla no se encuentra enclavada en la malla urbana. Se trata así de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad

Una circunstancia fáctica a tener en cuenta –y que puede haber pesado en la decisión del Tribunal Supremo– es la cuantía de las indemnizaciones pendientes y su posible peso en la Hacienda Pública, aunque no en sí por la indemnización acordada en este caso por el Tribunal Superior de Justicia y anulada por el Tribunal Supremo, bastante irrelevante. La reclamación que ha sido finalmente desestimada por el Tribunal Supremo parece ser una entre otras muchas. Según la prensa local, en la misma zona existirían varias reclamaciones pendientes de resolución definitiva[53].

---

al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables».

En el mismo sentido la STS de 27 de junio de 2003, recurso de casación núm. 5909/2000 (Ar. RJ 2003, 5883), ponente Ricardo Enríquez Sancho, fundamento tercero: «si no cuenta con esos servicios un terreno no puede ser clasificado como suelo urbano, pero aun contando con ellos tampoco si, además, el terreno no se encuentra encuadrado dentro de la malla urbana, elemento que esta Sala pondera constantemente a fin de evitar el crecimiento incontrolado del suelo urbano con base en el simple criterio de su proximidad a los servicios ya establecidos por el esfuerzo urbanizador ajeno (sentencias de 16 de abril de 2001 [Ar. RJ 2001, 4665], 17 de septiembre y 7 de junio de 1999 [Ar. RJ 1999, 5331], y las que en esta última se citan)».

En cuanto al concepto de malla o trama urbana, en la Sentencia de 7 de junio de 1999, recurso de apelación núm. 3173/1992 (Ar. RJ 1999, 5529), ponente Ricardo Enríquez Sancho, fundamento tercero, el Tribunal Supremo señala lo siguiente: «que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente». También sobre el concepto de trama urbana se pronuncia la STS de 23 de diciembre de 2004 (Ar. RJ 2005, 287).

En el mismo sentido se pueden citar, entre otras, las SSTS de 6 de marzo de 1997 (Ar. RJ 1997, 1664); 18 de diciembre de 1997 (Ar. RJ 1997, 9613); 23 de noviembre de 1993 (Ar. RJ 1993, 8520); 7 de marzo de 1995 (Ar. RJ 1995, 1872); 3 de octubre de 1995 (Ar. RJ 1995, 7213); 13 de mayo de 1998 (Ar. RJ 1998, 3842); de 4 de febrero de 1999 (Ar. RJ 1999, 1514); de 7 de julio de 2003 (Ar. RJ 2003, 6624); de 16 de marzo de 2005 (Ar. RJ 2005, 3508); de 30 de marzo de 2005 (Ar. RJ 2005, 5676); de 1 de junio de 2005, recurso de casación núm. 4441/2002 (Ar. RJ 2005, 9348), ponente Rafael Fernández Valverde; de 18 de noviembre de 2008 (Ar. RJ 2009, 3078); de 29 de abril de 2011, recurso de casación núm. 3857, 2007 (Ar. RJ 2011, 2233); de 21 de julio de 2011, recurso de casación núm. 3282/2007 (Ar. RJ 2011, 6761); de 25 de julio de 2013, recurso de casación núm. 2918/2010 (Ar. RJ 2013, 6800), ponente Rafael Fernández Valverde.

53. De acuerdo con E. Ballestero, «Desolación entre los propietarios de El Vilà por la sentencia del Supremo», en última hora de 21 de noviembre de 2014: «está pendiente de resolución en el Supremo un segundo caso sustancialmente idéntico en el que el Govern fue condenado por el Tribunal Superior de Justicia de Balears a indemnizar al propietario de dos solares con 871.809 euros. Un tercer pleito está pendiente de sentencia en la sala de lo Contencioso Administrativo. Reclaman 1.362.000 euros por tres solares más en la zona (…) La actitud de los propietarios de Cala Carbó, donde el TSJB dictaminó que el Govern debía indemnizar

De hecho, algunas de esas reclamaciones han sido resueltas por el Tribunal Superior de Justicia de forma definitiva, mientras que otras, las de mayor cuantía de las otorgadas, están pendientes de recurso de casación ante el Tribunal Supremo[54]. Por otra parte, tales reclamaciones no serían sino parte de una situación general de mucha mayor transcendencia potencial para la Administración de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, dada la política de desclasificaciones por vía legislativa seguida: las indemnizaciones pendientes podrían llegar, en función de las resoluciones judiciales que recaigan en los próximos años, a superar los 700 millones de euros[55]. De hecho, durante varios años figuró expresamente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares una partida específica con la finalidad de hacer frente a las indemnizaciones derivadas de la desclasificación de suelo, además con carácter de ampliable, concepto que parece haber desaparecido en las últimas leyes de presupuestos, al menos con carácter específico y nominativo[56].

---

con 22.515.171 millones de euros a seis propietarios, es diferente y los titulares de solares mantienen el optimismo. "La principal diferencia entre los dos casos es que, mientras que El Vilà era suelo urbanizable transitorio, en el caso de Cala Carbó se trata de suelo urbano", dice Marcos Presa, uno de los afectados». Puede consultarse en *http://ultimahora.es/noticias/part-forana/2014/11/19/138283/desolacion-entre-propietarios-vila-por-sentencia-del-supremo.html*.

54. Sentencia núm. 623/2013, de 4 de septiembre de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), recurso contencioso-administrativo núm. 660/2009 (Ar. JUR 2013, 289518), ponente Fernando Socias Fuster. Por Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 2 de octubre de 2014, recurso de casación núm. 3540/2013 (Ar. JUR 2015, 27878), ponente Segundo Menéndez Pérez, se inadmitió el recurso contra la sentencia de instancia respecto a aquellos propietarios cuyas indemnizaciones individuales eran inferiores a 600 mil euros, cuatro, con indemnizaciones que sumadas llegaban casi al millón doscientos setenta y cinco mil euros, declarando la admisión en los demás casos.

55. De acuerdo con la prensa local: «Según ha asegurado el Govern en diferentes ocasiones, las reclamaciones por responsabilidad patrimonial derivadas de la citada Ley ascienden a 703 millones de euros», en «El Govern teme que zonas desclasificadas en 2008 tengan que ser indemnizadas», *Diario de Mallorca* de 22 de noviembre de 2014, accesible en *http://www.diariodemallorca.es/part-forana/2014/11/20/govern-teme-zonas-desclasificadas-2008/977928.html*.

56. La referencia a los «créditos destinados a satisfacer las indemnizaciones por desclasificación de suelo urbanizable», aparece en el art. 5 de la Ley 9/2003, de 22 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Illes Balears para 2004, en los siguientes términos: «1. Para el ejercicio del año 2004, y sin perjuicio del carácter limitativo de los créditos establecido con carácter general en el artículo 3 de esta Ley, se pueden generar, cuando así se indique, o ampliar créditos con cargo al resultado del ejercicio corriente en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, con el cumplimiento previo de las formalidades establecidas o que se establezcan, en los siguientes casos: (…) p) Los créditos destinados a

Por completar el panorama, volviendo a la propia urbanización cuyo suelo ha sido parcialmente desclasificado como urbanizable y protegido, la situación no dejaría de presentar algún problema adicional incluso para los propietarios de la parte de suelo que sigue siendo urbanizable: la prensa local recoge unas declaraciones del Alcalde de Pollensa que, aparte de felicitarse por la sentencia del Supremo denegando la indemnización, señala algunos problemas subsistentes: «la parte de la urbanización que no fue desclasificada en 2008 no cuenta con servicios urbanos y el Ayuntamiento no puede aportarlos porque, según explicó Cifre, la desclasificación aprobada por el pacto de progreso en 2008 incluía una zona verde que era necesaria para que los solares no protegidos tuvieran los ratios de zona verde que marca la ley para que el Consistorio pueda realizar la dotación de servicios básicos»[57].

La empresa propietaria había presentado una reclamación de responsabilidad patrimonial únicamente ante la Comunidad Autónoma –excluyendo, por tanto, la posible responsabilidad municipal por la inejecución– y, ante el silencio administrativo de la Administración autonómica, el correspondiente recurso contencioso-administrativo. La sentencia de instancia declaró la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma, basándose en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, art. 30, a) –actualmente, con el mismo contenido a efectos del caso estudiado, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, art. 35, a) –al entender que no cabía hacer responsables de la no finalización de la urbanización a los propietarios. Según señala el TSJ, «a partir de 1999 era el Ayuntamiento de Pollença a quien incumbía el desarrollo de la ejecución de la urbanización y aunque la administración municipal excusase la falta de impuso de la urbanización en la circunstancia de que la adaptación del PGOU al POOT (iniciada en 2002) obligaba a

satisfacer las indemnizaciones por desclasificación de suelo urbanizable (subconcepto 600.02)». Una previsión en términos prácticamente idénticos se puede localizar en las leyes de presupuestos anteriores desde 1998: Ley núm. 15/1998, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares art. 4.1; Ley núm. 11/1999, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares art. 4.1; Ley núm. 15/2000, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares art. 4.1, s); Ley núm. 19/2001, de 21 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares art. 4.1, s); Ley núm. 10/2002, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares art. 4.1, t); Ley 9/2003, de 22 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Illes Balears para 2004, art. 5.1, p).

57. «El Govern teme que zonas desclasificadas en 2008 tengan que ser indemnizadas», *Diario de Mallorca* de 22 de noviembre de 2014, accesible en *http://www.diariodemallorca.es/part-forana/2014/11/20/govern-teme-zonas-desclasificadas-2008/977928.html*.

la alteración del Plan Parcial (para lo que se iniciaron trabajos de modificación en 2003), lo cierto es indiscutible es que la falta de desarrollo de la urbanización nunca podrá ser imputable a los propietarios», por lo que, si no se cumplía el requisito de que la alteración del planeamiento se produzca «antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo», si el que aparece en la Ley como alternativo: «o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración». Lo cierto es que, si bien el Tribunal Supremo argumenta convincentemente que entre 1990 y 1999, años en que era aplicable el sistema de compensación, se produjo un incumplimiento de los propietarios, no se dice nada sobre si en el momento en que se produjo la desclasificación –incluso antes, en el momento de la suspensión mediante Decreto-ley– habían transcurrido los plazos para urbanizar.

Un primer elemento que llama la atención es que ni Tribunal Superior de Justicia ni Tribunal Supremo otorguen la más mínima relevancia a que no estemos ante un cambio en los criterios de planeamiento –que, lógicamente, debería emanar del titular de la potestad de planeamiento, fundamentalmente el Ayuntamiento con participación limitada de la Comunidad Autónoma o, en el caso de Baleares, del Consell insular–, sino ante una Ley de caso único que se impone a los demás actores públicos y privados en presencia y priva a los propietarios del aprovechamiento urbanístico previsto y al municipio de la posibilidad de ordenar su término municipal. El Tribunal Superior de Justicia sí razona sucintamente que las previsiones contenidas en la regulación vigente –la Ley 8/2007 en el momento de los hechos– hacen abstracción de que el cambio de planeamiento pueda producirse por medio de una alteración ordinaria del planeamiento o por la intervención directa del legislador. El Tribunal Supremo guarda un estruendoso silencio sobre la cuestión. Esta falta de examen de algo que sí se había planteado en instancia deja la duda de si no podemos estar ante una Ley materialmente expropiatoria, no ante un mero cambio en el planeamiento urbanístico.

El origen legislativo del cambio de criterio de clasificación sí se consideró relevante en la Sentencia –ya citada– de 25 de julio de 2013[58], en cuanto que la acción de responsabilidad se había dirigido al Consell insular –responsable último de la aprobación del planeamiento urbanístico– y no al sujeto al que la decisión le era imputable, el Parlamento de Baleares. Se trataba de la desclasificación de un suelo, al que se privaba de aprove-

58. Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 25 de julio de 2013, recurso de casación núm. 2918/2010 (Ar. RJ 2013, 6800), ponente Rafael Fernández Valverde.

chamiento urbanístico, frente a la cual el propietario alegaba su naturaleza urbana, que podría desprenderse de los criterios del Plan Territorial Insular de Menorca, cuyo acto de aprobación se impugnaba al mismo tiempo, solicitándose subsidiariamente la indemnización correspondiente a la pérdida de valor del terreno conforme al art. 43 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones. La clasificación inicial como finca urbana, no como urbanizable, era relevante dado que la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares, incluyó la parcela como suelo no urbanizable protegido en la categoría de Área Natural de Especial Interés, en concreto la núm. 11 de Menorca, «De Biniparratx a Llucalari», que definida en el anexo gráfico comprendía los terrenos en cuestión. No obstante, en el artículo 3.3º de la mencionada Ley se indicaba que «quedan, en cualquier caso, excluidos de las Áreas Naturales de Especial Interés, los suelos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de esta Ley». Parece que en la revisión del Plan General existían dos planos contradictorios entre sí respecto a la clasificación del suelo de la parcela litigiosa, como urbano en un caso y como no urbanizable en otro, pero en todo caso el Plan Territorial Insular de Menorca, aprobado definitivamente por el Consejo Insular de Menorca el 25 de abril de 2003, contempla la parcela como suelo rústico protegido, Área de Protección Territorial. El demandante entendía que esa clasificación respondía a un error, al no haber tenido en cuenta la anterior naturaleza urbana del terreno.

El Tribunal Supremo da por buena la argumentación de que, con independencia de que no procedía la clasificación anterior como suelo urbano, la acción de responsabilidad debería haberse ejercitado contra el legislador y, por tanto, dirigida al Gobierno de Baleares, no al Consejo insular de Menorca, aunque termine por dar mayor relevancia a falta de reclamación administrativa previa –en vía administrativa se había alegado la ilegalidad del plan insular respecto a la clasificación de la concreta finca, pero no planteado la indemnización alternativa al no reconocimiento de la naturaleza urbana–, ya que la acción de responsabilidad **alternativa** a una acción de anulación del acto o, en este caso, plan urbanístico, tiene necesariamente carácter autónomo, al contrario de lo que sucede con la reclamación de daños y perjuicios que puede acumularse a la pretensión de anulación para el caso de que ésta prospere[59].

59. Fundamento sexto: «Los términos del escrito de 12 de mayo de 2004 y el suplico de demanda son reveladores de que **la recurrente ejercitaba una acción de responsabilidad patrimonial, fundada en que el administrado no tiene el deber de soportar el daño que ha ocasionado una actuación administrativa que**

A mi juicio, la cuestión de si se trata de una responsabilidad legislativa o de una responsabilidad patrimonial del planificador urbanístico no es baladí. La solución de la desclasificación de suelo forzada mediante la inclusión de parte del terreno urbanizable programado en «área natural de especial interés» no era la única posible, aunque sí probablemente la única consecuencia que podía derivarse de la utilización de la ley de caso único como un bulldozer. Una restricción o prohibición de la edificabilidad podría haber permitido mantener la zona afectada como zona verde al servicio de la urbanización –uso previsto previamente para parte de ella–, generando así aprovechamiento para sus propietarios, a relocalizar mediante técnicas reparcelatorias. Por el contrario, el sistema seguido es sumamente burdo, pareciendo haberse olvidado cien años de progresivo desarrollo de las técnicas urbanísticas. Olvido favorecido por el hecho de que la aprobación de la alteración de planeamiento mediante Ley no sea recurrible ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y, por tanto, pueda prescindir de las garantías –fundamentalmente, evaluación ambiental, participación y motivación– que sí se aplican al ejercicio «ordinario» de la potestad de planeamiento.

El cuidado y los matices con los que los tribunales examinan las leyes singulares «malas» –es decir, las que aprueban proyectos «desarrollistas», como la examinada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 203/2013, de 5 de diciembre de 2013, en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente–, contrastan sonoramente con la extrema flexibilidad con que se trata a las leyes singulares «buenas», incluso en las posibles consecuencias patrimoniales, de lo que es una buena muestra la sentencia comentada.

---

puede ser conforme a Derecho, por eso se pide con carácter subsidiario y para el caso de no estimarse la pretensión principal de mantenimiento de la clasificación urbana del suelo, **y tal pretensión necesitaba haber sido planteada previamente ante la Administración a diferencia de la pretensión de indemnización de daños y perjuicios que puede hacerse directamente ante el tribunal**.

Con este planteamiento de la recurrente, es menester recordar que es jurisprudencia consolidada de esta Sala que **no es admisible que la responsabilidad patrimonial se plantee como pretensión subsidiaria para el caso de no que no se acceda a la pretensión principal de anulación del planeamiento o disposición, pues en tal caso es una pretensión autónoma de la anulación de la actuación administrativa recurrida y debe solicitarse previamente en vía administrativa**, como así se indica en las STS de 2 de noviembre de 2012, RC 3464/2009 (Ar. RJ 2012, 10585) y RC 1524/2009 (RJ 2012, 10584) y de 18 de mayo de 2012 (RJ 2012, 6876), RC 61/2009».

El Tribunal Supremo basa su resolución denegatoria en la existencia de un incumplimiento originario por los propietarios. En este sentido, cita la STSJ de Baleares de 30 de diciembre de 2003 (recurso contencioso-administrativo 642/1999), en el sentido de que el cambio del sistema de actuación urbanística de compensación a cooperación «opera transcurridos más de ocho años desde que fue aprobado definitivamente el Plan General, cuya Norma 135, en sus apartados 3 y 4, establecía que el proyecto de compensación debía presentarse en el plazo máximo de seis meses contados desde dicha aprobación y que la urbanización debía completarse en el primer cuatrienio (1990-1994). En consecuencia **el incumplimiento de los propietarios fue evidente**, lo que unido, de un lado a la solicitud de cambio efectuada y de otro a la inoperancia del sistema de compensación –afirmada por el Arquitecto Municipal en su informe y no desvirtuada–». De ese hecho, el Tribunal Supremo saca la siguiente conclusión (fundamento segundo):

> «La planificación del año 1990 imponía un plazo de ejecución que no fue cumplido por la propietaria actora y *en este incumplimiento se ubica la raíz de todas las consecuencias ulteriores, incluidas las derivadas del cambio de sistema y del eventual incumplimiento por parte del Municipio de Pollença de sus deberes urbanísticos como consecuencia del sistema de cooperación adoptado en el año 1999, incumplimiento que, en su caso, de ningún modo podría imputarse en cuanto a su eventual contenido indemnizatorio a la Comunidad Autónoma autora del acto legislativo* sobre el que se ha montado la pretensión de responsabilidad patrimonial».

El Tribunal Supremo hace una interpretación del instituto de la responsabilidad vinculada al *ius variandi* de la Administración que lo aproxima al ejercicio de la potestad sancionadora, pero sin las garantías de esta última: ni prescripción ni personalidad de la sanción porque, ¿consta que el singular propietario perjudicado tuviese alguna responsabilidad en el incumplimiento originario? Y de no ser así, ¿por qué una inmensa mayoría de los propietarios de la urbanización han podido consolidar su aprovechamiento, mientras que a unos pocos se les niega tanto el aprovechamiento urbanístico como la indemnización sustitutiva?

La argumentación posterior del Tribunal Supremo es perfectamente inconsistente: «la sociedad actora no había patrimonializado la edificabilidad en la perspectiva que regula el artículo 7.2 de la Ley 8/2007, en cuanto que el mismo refiere el efecto de dicha patrimonialización a su realización efectiva y se condiciona al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda…».

Los propietarios, vamos a aceptarlo, no patrimonializaron el aprovechamiento con el sistema de compensación pero, ¿por qué no han patrimonializado en los nueve años que habían transcurrido del sistema de cooperación hasta que se produjo la irrupción legislativa? De hecho, las parcelas desclasificadas contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación, iluminación… como se reconoce en la sentencia. Sin embargo, el Tribunal Supremo afirma que la demandante «sin duda **tenía iniciadas las obras de urbanización** pero que –como hemos dejado dicho– incumplió los plazos previstos en el Plan…». Dejando de lado que la demandante no podía tener ni iniciadas ni terminadas las obras de urbanización, porque quien las ejecuta en un sistema de compensación es la Administración, el argumento carece de sentido.

Primero, la mala comprensión por el Tribunal Supremo de su propia jurisprudencia y la evolución hacia un matiz claramente punitivo de la negación de la indemnización es claro. Por lo demás, el Tribunal Superior de Justicia sí señala acertadamente en su sentencia que el requisito de la patrimonialización previa ha desaparecido de la legislación actual como requisito relevante para la existencia misma de la responsabilidad –otra cosa es para su cuantificación–, cosa que el Tribunal Supremo niega en términos apodícticos. Sin embargo, la lectura de los arts. 25 y 26 del TRLS de 2008 no deja lugar a muchas dudas: antes de iniciarse la ejecución de la urbanización, se aplica a la pérdida de aprovechamiento un porcentaje, el establecido para las cesiones obligatorias de aprovechamiento lucrativo a la Administración por la respectiva legislación autonómica, que es sustituido por el porcentaje de ejecución de las obras de urbanización una vez iniciadas estas físicamente.

4.1. EL RÉGIMEN TRADICIONAL: EL REQUISITO JURISPRUDENCIAL DE PREVIA INCORPORACIÓN DEL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO AL PATRIMONIO DEL PROPIETARIO DEL SUELO

El origen de la regulación de un supuesto indemnizatorio relativo a los cambios introducidos por una nueva ordenación urbanística que reduzca o elimine el aprovechamiento previsto para un suelo urbanizable se encuentra en el artículo 87.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana o, mejor dicho, en el artículo 70.2 de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, acogido literalmente en el posterior Texto Refundido:

> «La modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecida por los Planes Parciales, por los Pla-

> nes Especiales y por los Programas de Actuación Urbanística **sólo podrá dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos Planes** o Programas, o transcurridos aquellos **si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración**».

La novedad legislativa se explicaba en el apartado V del Preámbulo de la Ley 19/1975 en función de dos parámetros. Primero, la ejecución del planeamiento se sujetaba a unos plazos que se calificaban como de «caducidad», de tal manera que, una vez transcurridos sin haber completado la ejecución del plan, el planificador estaría en libertad de cambiar la calificación o la clasificación, incluso, devolver al suelo el carácter de rústico (podríamos hablar de una regla de reversibilidad de la clasificación como urbanizable):

> «La expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos. (…) **La regulación del uso de unos terrenos a nivel de Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización**. Sin embargo, esta expectativa **tampoco es definitiva, si no va inmediatamente seguida de la ejecución de la urbanización** y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, queda condicionada a unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, **reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del Plan Parcial se viese frustrada**».

Es decir, se trata de un mecanismo coercitivo para conseguir la ejecución en plazo del planeamiento. Aunque también, segundo, aporta seguridad para el propietario, que tiene garantizada la posibilidad de urbanizar dentro de esos plazos:

> «Este plazo de caducidad tiene efecto de garantía múltiple: para la seguridad del tráfico jurídico este plazo garantiza que, **antes de su transcurso, cualquier reducción de aprovechamiento implica *expropiación*** y, por lo tanto, tiene que ser indemnizado por la Administración que adoptó la decisión».

Por lo demás, en la valoración de esa indemnización, **el grado de ejecución del planeamiento estaba llamado a tener una importancia limitada**. De acuerdo con los criterios de valoración a efectos de expropiación, a los que se refiere el preámbulo de la Ley 19/1975, art. 88.3:

> «El valor urbanístico que se determine en función de estos criterios (el aprovechamiento de valora en función de la clasificación como urbano, urbanizable programado o no programado) **podrá aumentarse o disminuirse en un 15 por 100, como máximo, en consideración del grado de urbanización** y de las particularidades específicas de los terrenos de que se trate».

Sin embargo, desde un primer momento el Tribunal Supremo pareció interpretar estas previsiones legislativas en un sentido bien distinto del más evidente. Como ejemplo es valiosa la Sentencia de 8 de mayo de 1976[60], aunque en *obiter dictum*, puesto que no se había solicitado una indemnización por el cambio de planeamiento, sino que se impugnaba la validez del nuevo plan. El Tribunal Supremo afirma el principio de no indemnización por la ordenación, pero establece una excepción:

> «… a salvo, claro es, de que los terrenos objeto de un proceso de urbanización con sujeción al planeamiento precedente y que **hayan adquirido como consecuencia de la efectiva urbanización valores superiores a los correspondientes al aprovechamiento urbanístico nuevo**, se justiprecien –si la técnica operatoria tuviera que ser la expropiatoria– acudiendo a su calificación anterior».

En consecuencia, de acuerdo con el Tribunal Supremo, pese al tenor literal de la Ley 19/1975, el derecho a la indemnización sólo se adquiría por la "efectiva urbanización", que se hace equivaler al cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Durante los años ochenta, el Tribunal Supremo iba a ir delineando los grandes rasgos del régimen de responsabilidad por alteración del planeamiento. Primero, se afianza progresivamente como requisito indispensable la incorporación al patrimonio del propietario –o "patrimonialización"– de los aprovechamientos reconocidos por el plan mediante el cumplimiento de los deberes urbanísticos: pueden citarse, entre otras, las SSTS de 8 de mayo de 1976 (Ar. RJ 1976, 3991), de 1 de febrero de 1982 (Ar. RJ 1982, 773), de 24 de febrero de 1985 (Ar. RJ 1985, 1019) o la muy citada de 12 de mayo de 1987 (Ar. RJ 1987, 5255). Segundo, en puridad esto sólo se exigía para el "lucro cesante", porque ese cumplimiento nunca ha sido requisito para la indemnización de todos los gastos realizados para cumplir los deberes urbanísticos cuando, por causas no imputables al propietario, el proceso

60. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª) de 8 de mayo de 1976 (Ar. RJ 1976, 3991), ponente Jerónimo Arozamena Sierra.

no culmine con la patrimonialización del aprovechamiento (STS de 17 de junio de 1989 [Ar. RJ 1989, 4732]).

En consecuencia, el daño emergente –es decir, los gastos de urbanización u otros realizados para ejecutar el planeamiento que, realizados dentro de plazo, resulten inservibles debido al cambio de planeamiento– deberá ser indemnizado en todo caso. Por el contrario, el lucro cesante es la traducción económica de los derechos urbanísticos incorporados a su patrimonio por el propietario –es decir, el derecho al aprovechamiento urbanístico, el derecho a edificar y el derecho a la edificación, en la terminología del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana– mediante el cumplimiento en plazo de los deberes de equidistribuir, de urbanizar, realizar las cesiones obligatorias, obtener licencia y edificar conforme a ella (entre otras, la ya citada STS de 12 de mayo de 1987 [Ar. RJ 1987, 5255]). Como ya se señalaba en esta sentencia (fundamento jurídico octavo):

> «Para que una específica indemnización del tipo de la que se reclama resultara procedente –recuérdese que aquí se está protegiendo la seguridad del tráfico jurídico– sería preciso que los terrenos hubieran sido adquiridos ya a los precios resultantes de sus posibilidades urbanísticas; así, en el caso de que una alteración anticipada de la ordenación hiciera inviable la urbanización, provocando un descenso de valor, se produciría la lesión indemnizable. No es este el caso litigioso en el que ni siquiera se alega una adquisición de los terrenos en las condiciones mencionadas. Y es que hay que **concluir que quien ya era propietario de unos terrenos antes de la aprobación del Plan parcial y lo sigue siendo después de su modificación no ha sufrido lesión patrimonial** efectiva por el hecho de que sus fincas subieran de precio para después recuperar el más bajo valor de mercado anterior».

Lo sustancial de los anteriores postulados jurisprudenciales se incorporó al articulado de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Destacadamente, el requisito de la previa apropiación del aprovechamiento urbanístico que, como consecuencia del cambio de planeamiento, ya no podrá materializarse, que no figuraba en el TRLS de 1976, pero sí en la nueva regulación (Ley 8/1990, art. 86.1 y TRLS de 1992, art. 237.1):

> «La modificación o revisión de los Planes sólo conferirá derechos indemnizatorios si los aprovechamientos susceptibles de

> adquisición derivados del nuevo planeamiento fueran inferiores a los resultantes del anterior, **siempre que éstos hubieran sido ya patrimonializados** y no pudieran materializarse».

También se incorporó la regla jurisprudencial de que los gastos realizados para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, cuando la materialización del aprovechamiento se vea frustrada por causas imputables a la Administración, serán indemnizables, si se han realizado en los plazos establecidos al efecto en el Plan o, en su defecto, en la legislación urbanística (Ley 8/1990 art. 89 y TRLS de 1992 art. 238).

La regulación en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, de los supuestos indemnizatorios por alteración de planeamiento fue fundamentalmente continuista, aunque con matices. En todo caso, en la regulación de indemnización por alteración del planeamiento urbanístico ya no aparece como requisito, ni expresa ni implícitamente, haber solicitado la licencia de edificación, ni la materialización del aprovechamiento (art. 41.1):

> «La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración».

En consecuencia, el gran obstáculo práctico introducido por la jurisprudencia para la obtención de indemnizaciones por lucro cesante, el requisito de que se haya consumado la patrimonialización del aprovechamiento, volvió a depender de la apreciación de los Tribunales de Justicia. Por el contrario, la indemnización de los gastos de urbanización convertidos en inútiles se mantuvo en los términos literales en que figuraban en la legislación anterior (Ley 6/1998 art. 44).

Dentro del supuesto genérico de que el derecho a la edificación o el uso *no haya sido materializado por causas imputables a la Administración*, el caso más habitual será la modificación o revisión del plan *antes de los plazos previstos para su ejecución*. De no existir un plazo para la ejecución del plan expresamente previsto, habrá de entenderse implícitamente establecido uno que razonablemente permita esa ejecución (STS de 15 de noviembre de 1993 [Ar. RJ 1993, 10115]).

Producida la alteración del planeamiento antes del plazo o sin que haya podido materializarse la edificación por causas imputables a la Ad-

ministración, la jurisprudencia tradicionalmente ha distinguido dos situaciones posibles, en función de que se haya o no obtenido licencia de edificación. En caso de que *no se hubiese obtenido todavía licencia* urbanística de edificación, incluidos los casos en los que la licencia se haya solicitado, pero se haya visto afectada por la suspensión del otorgamiento de licencias previo a la alteración del plan, por no haber transcurrido los plazos para que pudiera entenderse producido el silencio administrativo positivo (STS 28 de enero de 2000 [Ar. RJ 2000, 579]), la indemnización ha tenido tradicionalmente un carácter casi excepcional.

En la Ley 8/1990 y en el TRLS de 1992, el legislador parecía partir de que sólo habiendo obtenido licencia se había incorporado completamente el aprovechamiento al patrimonio del propietario y, en consecuencia, existiría derecho a la indemnización, puesto que hacía equivalentes ambos términos (arts. 88 y 238, respectivamente):

> «Si en el momento de adquirir vigencia la modificación o revisión del planeamiento se hubiera patrimonializado ya el derecho a edificar, pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se entenderá extinguida la eficacia de la licencia…».

Este planteamiento fue acogido por la jurisprudencia en pronunciamientos como la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1992 (Ar. RJ 1992, 3221), en que ante un supuesto en que la solicitud de licencia había tenido lugar cuando su otorgamiento ya estaba suspendido, se deniega la indemnización:

> «*la denegación de la licencia no supuso la privación de derecho alguno consolidado*, sino, a lo sumo, de una expectativa a edificar conforme al planeamiento, expectativa no patrimonializada en momento alguno, *cual hubiera ocurrido si antes del nuevo Plan hubiese obtenido ya una licencia de construcción* y ahora se pretendiese impedir su efectividad».

Por el contrario, en otras ocasiones se ha considerado apropiado el aprovechamiento por el propietario cuando se hubiese hecho una cesión de suelo a la Administración vinculada a la atribución del aprovechamiento, como ha hecho en distintas ocasiones el Tribunal Supremo, en Sentencias como la de 8 de mayo de 1976 (Ar. RJ 1976, 3991) –aunque en *obiter dictum*, porque la indemnización por esta causa no había sido solicitada– o la de 6 abril 1993 (Ar. RJ 1993, 2616), cuya argumentación parte de la doctrina de que la indemnización depende que se haya patrimonializado el aprovechamiento pero no haya podido materializarse:

> «la doctrina jurisprudencial que ha venido declarando, a los efectos del art. 87.2 de la Ley del Suelo de 1976, que para que surja el derecho a la indemnización prevista en el expresado precepto legal es preciso que las meras expectativas conforme al anterior planeamiento, se hayan patrimonializado en virtud de la práctica ejecución de aquél *o por haberse llevado a cabo cesiones que exijan una contraprestación*».

En alguna sentencia posterior, se ha reconocido el derecho al aprovechamiento urbanístico de propietarios que en su día realizaron la cesión, pero no al aprovechamiento previsto en aquel momento, sino al establecido en la actualidad y obtenido por el Ayuntamiento como consecuencia de la cesión de una parcela –en su día destinada a equipamiento docente, pero posteriormente dedicada a fines lucrativos– (STS de 5 de febrero de 2004 [Ar. RJ 2004, 2399]), aunque el fallo estaba condicionado por un *petitum* exclusivamente dirigido a la adjudicación al reclamante de esos aprovechamientos.

4.2. LA UNIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y SU APLICACIÓN A LA RESPONSABILIDAD POR ALTERACIÓN DEL PLANEAMIENTO: INDEMNIZACIÓN DE LA PÉRDIDA DE LA FACULTAD DE URBANIZAR Y CÁLCULO DEL PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DE LA URBANIZACIÓN

La doctrina puso de relieve que en la Ley 6/1998 se establecía el concepto de lesión específico de estos supuestos de responsabilidad –la «reducción de aprovechamiento»–, pero no se hacía ninguna referencia al momento en que el aprovechamiento podía entenderse incorporado al patrimonio del particular, por tanto al momento en que efectivamente podía entenderse que la reducción del aprovechamiento que el plan permitía adquirir al propietario de suelo podía entenderse una lesión en sentido técnico-jurídico[61]. Podemos añadir que lo mismo sucedía en la regulación original de 1975.

Este dato normativo cambió con la entrada en vigor de la Ley 8/2007. De forma conexa, uno de los objetivos más claramente perseguidos por el legislador en 2007 fue la corrección de las valoraciones de suelo aplicadas a las expropiaciones destinadas a sistemas generales y grandes infraestructuras. Diversas normas han articulado mecanismos para la obtención del suelo destinado a sistemas generales como la adscripción o la ocupación

61. Martín Rebollo, Luís: *La responsabilidad patrimonial de las Entidades locales*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 144-145.

directa, lo que comporta la atribución de aprovechamiento al suelo sobre la que se asentarán las infraestructuras, aprovechamiento que es materializado en una determinada unidad de actuación designada por la Administración urbanística. La existencia de estos mecanismos de atribución de aprovechamiento ha permitido al Tribunal Supremo una aplicación del principio de distribución equitativa de beneficios y cargas –y, en última instancia, del principio de igualdad ante las cargas públicas–, que lleva a valorar como urbanizable el suelo necesario las infraestructuras que «hacen ciudad». El expediente técnico consiste en considerar que si el suelo no tiene tal clasificación es porque ha habido un error en el planeamiento que afecta a su legalidad, produciéndose una inaplicación judicial del mismo y la consideración del suelo como urbanizable a los solos efectos de valoración[62].

El legislador decidió corregir esa línea jurisprudencial de «hacer ciudad» estableciendo que la valoración del suelo se haga en función de su estado físico o «situación básica» de suelo: rural o urbanizado, pero también **corrigió una desigualdad difícil de justificar estableciendo que el sistema de valoraciones se aplicase tanto a la fijación del justiprecio expropiatorio como a la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial por actuaciones urbanísticas** (TRLS de 2008 art. 21.1):

> «Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto: (…).
>
> b) La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive. (…).
>
> d) La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública».

Como contrapeso que evitase una excesiva reducción de los justiprecios expropiatorios, se reconoció el derecho a indemnización por la pérdida de la facultad de urbanizar cuando el suelo tenga ordenación detallada (TRLS de 2008 art. 25) y se ha reconocido la incorporación progresiva al patrimonio de los particulares del contenido económico del aprovechamiento durante el ejercicio de la actividad de urbanización, sin necesidad de que ésta haya concluido, y no meramente la indemnización de los gastos o costes inútiles (TRLS de 2008 art. 26). Debe insistirse en que tales criterios indemnizatorios son también aplicables a efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración pública y

62. García Álvarez (2004, pp. 337-342).

esto no sólo supone una relación de conceptos que deberán incluirse en la valoración, **sino también la fijación de los momentos en que determinados conceptos se incorporan a la valoración.**

Esto se produce de dos maneras: reconociendo por primera vez una **indemnización por la mera pérdida de la facultad de participar en el proceso de urbanización**, aunque no se hayan cumplido todavía los deberes urbanísticos y, además, reconociendo una **adquisición gradual de las facultades urbanísticas (es decir, del aprovechamiento reconocido por el plan) en la medida en que se avance en la urbanización, sin necesidad de que la ejecución del plan haya prácticamente concluido** para que se produzca la incorporación del aprovechamiento al patrimonio del propietario de suelo urbanizable. Es decir, **la culminación de la patrimonialización ya no es un requisito para que pueda reconocerse el derecho a la indemnización, sino un elemento que entra en el cálculo del justiprecio o la indemnización**.

El inicio de la urbanización sí es relevante a efectos indemnizatorios. De acuerdo con el art. 14.4 del TRLS de 2008 (coincidente con el art. 14.2, párrafo primero, de la Ley 8/2007):

> «A los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez **aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución** que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, **empiece la ejecución material** de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta Ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación».

Cuando las obras de urbanización estén iniciadas (o, incluso, cuando se haya incurrido en gastos para «la elaboración del proyecto o proyectos técnicos de los instrumentos de ordenación y ejecución que, conforme a la legislación de la ordenación territorial y urbanística, sean necesarios para legitimar una actuación de urbanización, de edificación, o de conservación o rehabilitación de la edificación») no se aplica el artículo 25 del TRLS de 2008, relativo a la pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, sino el 26.2, indemnizándose los gastos o la parte del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación privada proporcional al porcentaje de obras realizadas, la cantidad superior de las dos, mientras en el 25 se prevé la indemnización por la mera pérdida de la

facultad jurídica de participar en la urbanización. En consecuencia, la responsabilidad por alteración del planeamiento se articula sobre dos conceptos indemnizatorios que corresponden a dos momentos distintos.

El art. 25 TRLS (art. 24 de la Ley 8/2007) tiene los siguientes presupuestos: primero, que exista delimitación del ámbito de actuación y pueda iniciarse la urbanización; segundo, que un acto posterior de la Administración impida el ejercicio de la facultad de participar en la urbanización o, evitando la paráfrasis utilizada en el texto legal, reduzca el aprovechamiento subjetivo correspondiente al propietario o al urbanizador, o el pago en metálico que correspondería a éste último; tercero, que no hayan transcurrido los plazos previstos para la ejecución o que ésta no se haya podido realizar por causas imputables a la Administración; cuarto, que el cambio no este motivado por el incumplimiento de los deberes urbanísticos. En tales casos, surgirá el derecho a la indemnización, que se calculará aplicando el porcentaje de cesión obligatoria de aprovechamiento previsto en cada legislación urbanística autonómica, porcentaje que se aplicará sobre la reducción del valor del suelo producida por el cambio de criterio de la Administración.

Cuando el propietario o el urbanizador hayan incurrido en gastos –honorarios profesionales, obras iniciadas, indemnizaciones pagadas– que, debido al cambio de criterio, se conviertan en inútiles, dichos gastos deberán ser indemnizados, sean honorarios profesionales para la elaboración de proyectos o sean gastos debidos al inicio de las obras (TRLS art. 26.1). Dichos gastos se añadirán a la indemnización correspondiente en virtud del artículo 25.

Iniciadas las actuaciones de urbanización –ha de entenderse, las actuaciones «materiales», es decir, la transformación física del suelo– se establecerá la indemnización en función de la cuantía de los gastos o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, la cantidad que resulte mayor. Para ello, se calculará el porcentaje de ejecución, en función del cual se establecerá un coeficiente multiplicador entre 0 y 1 que se aplicará a la pérdida de valor del suelo. Es decir, que la adquisición del aprovechamiento urbanístico se produce de forma gradual, durante todo el proceso de urbanización material, y no únicamente una vez culminado, como sigue afirmando el Tribunal Supremo con un aparentemente total desconocimiento de que la legislación ha cambiado.

Dada la teleología del precepto, que debe prevalecer sobre su tenor literal, lo lógico es considerar que la indemnización establecida en función del porcentaje de apropiación del aprovechamiento absorba no sólo a la

prevista en función de la cuantía de los gastos, sino a la establecida por la pérdida de la facultad de participar en la urbanización. En caso contrario, con porcentajes altos de ejecución de la urbanización, la indemnización podría llegar a superar el cien por cien de la pérdida de valor del suelo.

No obstante, una puntualización relevante es que tal adquisición gradual y continuada sólo se produce para los propietarios de suelo que estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, por lo que se excluye de esta posibilidad a los incumplidores, que sólo tendrán derecho a la indemnización por los gastos efectivamente realizados. La referencia legal alude claramente a deberes actualmente exigibles, no a que un eventual incumplimiento en el pasado excluya para siempre jamás el derecho a ser indemnizado, haga lo que haga la Administración (o, en el caso que nos ocupa, el legislador).

El caso examinado en concreto presenta una peculiaridad: el cambio de criterio de planeamiento lo hace el legislador directamente, no deriva de un procedimiento de revisión del planeamiento. Esto comporta que se plantee un problema nuevo: las vinculaciones singulares de planeamiento son en otros casos extrañas al suelo urbanizable, puesto que los mecanismos de ejecución habituales prevén efectos de distribución de beneficios y cargas, pero esto no sucede cuando se produce una decisión legislativa que afecta a parcelas concretas. Esto lleva a que con igual situación de partida e idénticos cumplimientos o incumplimientos unos propietarios materialicen el aprovechamiento previsto y otros pierdan cualquier contenido urbanístico, lo que constituye la definición misma de vinculación singular. La negativa del Tribunal Supremo a reconocer una indemnización en estos casos, basada en un antiguo incumplimiento genérico de los propietarios como colectivo, supera claramente los límites de las interpretaciones posibles de la legislación vigente, convirtiendo su propia jurisprudencia en una fuente autónoma del ordenamiento jurídico, que se desarrolla conforme a su propia lógica sin prestar atención a los cambios legislativos.

El Tribunal Supremo está seguramente aplicando una «política jurisprudencial» –una interpretación que permita evitar obstáculos al incremento de la protección ambiental– que le lleva a limitar la responsabilidad, incluso contra el tenor literal de la legislación vigente y contra la lógica de su propio razonamiento.

TERCERA PARTE
POLÍTICAS SECTORIALES Y LOCALES

XVI

Costas y litoral: la conflictividad ambiental procedente del mar

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES NORMATIVAS ESTATALES: DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA AL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE COSTAS. *2.1. El nuevo marco jurídico comunitario para la ordenación del espacio marítimo. 2.2. La Ley de Navegación Marítima y las normas sobre seguridad marítima. 2.3. El nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley de Costas. 2.4. El "Plan Litoral" de medidas urgentes para reparar los daños causados por el temporal.* 3. LAS EXPLORACIONES DE HIDROCARBUROS EN AGUAS DE CANARIAS Y LA CONFLICTIVAD AMBIENTAL QUE PROVIENE DEL MAR. *3.1. Planteamiento del conflicto y sentencias desestimatorias del Tribunal Supremo. 3.2. Algunas ideas sobre prevención o minimización de conflictos semejantes.* 4. BREVE REFERENCIA A ALGUNAS RESOLUCIONES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL LITORAL. *4.1. Competencias de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas para la autorización y planificación de las energías renovables en los espacios marinos. 4.2. El Caso del Algarrobico, ataca de nuevo.* 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En la precedente edición del Observatorio de Políticas Ambientales –que abarcaba las novedades experimentadas en este apartado hasta principios del año 2014–, nos dedicamos exclusivamente a la reforma de la Ley de Costas, la operada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas. En el presente comentario no puede faltar de la referencia al nuevo Reglamento de la Ley de Costas (aprobado por el RD 876/2014), si bien,

como es lógico, éste sigue la "filosofía" de la Ley 2/2013 sin que advirtamos particulares sorpresas. Simplemente, el reto está ahora en la aplicación del nuevo Reglamento y la no fácil solución de las muchas controversias que, a mi juicio, ha abierto la nueva normativa costera.

Aunque corresponda al nivel normativo comunitario, una destacable novedad es la aprobación de la Directiva 2014/89/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. Tal Directiva es el resultado de un tortuoso y conflictivo proceso de negociación entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias para el desarrollo sostenible de las espacios marinos y de sus recursos, en el que ha fracasado el intento de abordar a nivel de la Unión Europea un derecho vinculante relativo a la ordenación de las zonas costeras. La llamada al respecto de la subsidiariedad y, sobre todo, el peso de la soberanía de los Estados miembros sobre el litoral han contribuido de manera decisiva a reducir su incidencia sobre las zonas costeras.

En el campo de la seguridad marítima cabe señalar algunas novedades reseñables como la aprobación de la nueva Ley 14/2014 de 24 de julio, de Navegación Marítima después de tantos años de espera en la tramitación parlamentaria. También el "Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación", cuya desarrollo reglamentario se encuentra en el RD 1695/2012 (que ya comentamos en la edición de 2013 del presente Observatorio), ha completado su régimen jurídico con la aprobación del "Plan de protección de la Ribera del Mar" en virtud de la Orden AAA/702/2014, de 28 de abril.

Sin embargo, no cabe duda de que, en los últimos meses, la noticia estelar en el ámbito costero y litoral español ha estado en los sondeos petrolíferos en las costas de Canarias, con una abundante actividad jurisprudencial en torno a esta actividad, rechazada por el Gobierno Canario y buena parte de la ciudadanía de dicho Archipiélago. Una elevada conflictividad ambiental entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma canaria que ha terminado, hace pocas semanas (a mediados del mes de enero de 2015), con la finalización de la empresa REPSOL de sus exploraciones sobre la existencia de hidrocarburos (petróleo y gas) al no haber encontrado recursos susceptibles de explotación. No obstante, su exposición y comentario nos permitirá ofrecer algunas vías de solución para casos futuros semejantes.

De todas estas cuestiones reseñadas vamos a dar cuenta, si bien de forma compendiada, sin dejar de ofrecer como hemos hecho hasta ahora una relación bibliográfica de las novedades doctrinales aparecidas este último año.

2. NOVEDADES NORMATIVAS ESTATALES: DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA AL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE COSTAS

2.1. EL NUEVO MARCO JURÍDICO COMUNITARIO PARA LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO

En el ámbito de la Unión Europea, la llamada "política marítima integrada" –que viene desarrollándose desde el año 2007, como contribución a la consecución de los objetivos de la "Estrategia Europa 2020"– pretende ofrecer un marco jurídico coherente para las diferentes políticas públicas que indicen sobre el litoral y las zonas marinas (seguridad marítima, pesca, medio ambiente, transportes, energía, etc.). Tras la aprobación de la Directiva Marco sobre Estrategia Marina (Directiva 2008/56/CE), la aprobación de la Directiva 2014/89/UE de 23 de julio, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, viene a completar el mosaico de normativa ambiental con repercusión sobre el mar.

Como ya adelantamos en la introducción, esta nueva Directiva constituye la versión "descafeinada" de la ambiciosa propuesta de 2013 de Directiva "por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas" (que, a su vez, tenía como precedente la Recomendación comunitaria de 30 de mayo de 2002 sobre gestión integrada de las zonas costeras en Europa). Esta nueva norma tiene por objeto establecer "un marco para la ordenación del espacio marino, con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento de los recursos marinos" (art. 1.1). El ámbito de aplicación de esta norma se proyecta sobre los aguas marinas de competencia de los Estados miembros (tal como se definen en la Directiva 2008/56/CE de Estrategia Marina), salvo las aguas costeras (que se rigen por la Directiva 2000/60/CE, marco del agua).

La "ordenación del espacio marítimo" consiste, tal como define el art. 3, 2) de la Directiva 2014/89/UE, en el "proceso mediante el cual las autoridades competentes del Estado miembro analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales". El instrumento fundamental para llevar a cabo dicha ordenación son los "planes de ordenación marítima" –regulados en el art. 8 de la misma Directiva– que deben de tener en cuenta las actividades, los usos e intereses, así como sus interacciones, que inciden

sobre el mar (acuicultura, pesca, explotación de hidrocarburos, producción de energía, transporte marítimo, conservación de la naturaleza, investigación científica, etc.). Todo ello, además, respetando unos requisitos mínimos que fija el art. 6 de la Directiva en cuanto a la ordenación marítima (así, por ejemplo, tener en cuenta las interacciones tierra-mar y los aspectos ambientales, sociales y económicos; coherencia con los procesos de gestión integrada de las zonas costeras, etc.). El plazo de transposición de la Directiva se fija en el mes de septiembre de 2016 si bien la exigencia para la elaboración y aprobación de los planes de ordenación marítima se posterga hasta principios del año 2021.

Esta norma me parece de extraordinaria relevancia para la ordenación y gestión integrada de las actividades marítimas y costeras que generan importantes conflictos como ha sido el caso de la exploración de hidrocarburos en las Islas Canarias (como veremos en el último apartado de esta colaboración).

2.2. LA LEY DE NAVEGACIÓN MARÍTIMA Y LAS NORMAS SOBRE SEGURIDAD MARÍTIMA

En el apartado de la seguridad marítima la aprobación de la nueva Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima –tras innumerables borradores y negociaciones parlamentarias– es una novedad importante en tanto en cuanto incorpora diversas disposiciones como: las relativas al control del tráfico de buques por razones ambientales (cfr. arts. 7 y 9); respecto de las exigencias de seguridad para los buques que transporten mercancías peligrosas (cfr. sus arts. 13 a 15); medidas para la protección de ciertos espacios marítimos (cfr. art. 20); la previsión del "plan nacional de preparación y lucha contra la contaminación marina (cfr. art. 32); especiales disposiciones en caso de accidentes de la navegación y para la lucha contra la contaminación marina, así como los particulares regímenes de responsabilidad (cfr. su Título VI). No obstante, una crítica que puede hacerse a esta regulación es, a mi juicio, la falta de coordinación y armonización normativa de la nueva Ley con el Texto refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), ya que en algunos casos se solapan y duplican los contenidos.

Por otra parte, el "Sistema nacional de respuesta ante la contaminación" –regulado por el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre–, de aplicación "a todos aquellos casos de contaminación marina accidental o deliberada, cualquiera que sea su origen o naturaleza, que afecte o pueda

afectar tanto a las aguas marítimas sobre las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción como a las costas españolas" (art. Único del citado RD) y que tiene como instrumento fundamental los "planes de contingencias", ha visto completado su régimen jurídico con la reciente aprobación de la Orden AAA/702/2014, de 28 de abril. Esta Orden Ministerial contiene el llamado "Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación" ("Plan Ribera") para la lucha contaminación marina accidental o deliberada que afecte o pueda afectar a la costa. De esta manera se cubre una laguna jurídica largamente prolongada –que hemos venido denunciando desde el Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña–, aunque, como es lógico, todavía falta por constatar en la práctica el buen funcionamiento del nuevo sistema nacional de respuesta ante la contaminación marina y su adecuada coordinación con los planes de contingencia de las Comunidades Autónomas litorales.

2.3. EL NUEVO REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY DE COSTAS

La principal novedad normativa estatal del nuevo año que analizamos en esta edición es, sin duda, la aprobación del nuevo "Reglamento General de Costas" –en virtud del RD 876/2014, de 10 de octubre (BOE de 11 de octubre de 2014)– en sustitución del de 1989. No obstante, el nuevo Reglamento (en adelante, RGC) supone, como es lógico, la traducción reglamentaria –la culminación– de la filosofía normativa introducida por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas que fue objeto de un crítico análisis en nuestro comentario de la edición anterior. Frente a los principios de "protección del litoral" y de "seguridad jurídica" que sigue predicando el escuálido preámbulo del RGC, la Ley 2/2013 constituye una clara apuesta por la puesta en valor económico del litoral que, muy posiblemente, va a generar muchos conflictos y pleitos en su aplicación.

Ya que en esta colaboración, necesariamente limitada en extensión, no podemos abordar en profundidad un comentario completo del nuevo RGC –que consta de siete Títulos, 228 artículos, diez disposiciones adicionales y veintisiete disposiciones transitorias– al menos señalaremos, siguiendo el orden de su articulado, sus contenidos más significativos y novedosos.

Por lo que se refiere a la determinación del dominio público marítimo-terrestre cabe destacar varios temas problemáticos. El primero es el relativo a la determinación del limite exterior de la "zona marítimo-terrestre" y, en particular, "hasta donde alcanzan las olas en los mayores

temporales conocidos", para lo cual se establece en el art. 4, a) del nuevo RGC, el criterio para fijar dicho límite sobre la base del alcanzado "al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años". Ya la doctrina especializada había criticado un criterio semejante aparecido en uno de los borradores de la Ley 2/2013 por implicar una facilitación de la revisión de los deslindes. No obstante, el mismo art. 4, a) RGC añade una excepción a este criterio y es la de "los casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio", por lo que dicha determinación técnica ha sido algo moderada.

La segunda cuestión importante en esta materia demanial es el espinoso caso de las "dunas" que la normativa precedente y la práctica jurisprudencia las consideraba integrantes del dominio público sin mayores distinciones. La Ley 2/2013 introduce una diferenciación jurídica según el tipo de dunas a que se refiera, procediendo el art. 4, c) a determinar que sólo integran el demanio marítimo-terrestre las que "son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (además de las concreciones técnicas sobre el concepto de dunas y sus tipologías, recogidas en el art. 3.4.c) del RGC). Todo lo cual puede implicar una considerable reducción del anterior ámbito de la zona marítimo-terrestre y la correspondiente revisión del deslinde.

Otro elemento clave de la reforma de la Ley 2/2013, afianzado en el nuevo RGC es la regulación del deslinde de costas y, en particular, la obligatoriedad de la inscripción de los bienes del dominio público marítimo-terrestre (cfr. art. 17.2 del RGC), así como otros aspectos procedimentales: la necesidad de comunicar al Registro el inicio del expediente de deslinde solicitando la certificación de dominio y cargas de las fincas que resulten afectadas (art. 19.1 RGC), la regulación con mayor detalle de los plazos y de la expedición de la certificación (cfr. art. 21.2 RGC), las medidas que deben de tomarse en el caso de las fincas registrales afectadas por el deslinde (cfr. art. 23 RGC), en cuanto a la revisión del deslinde (cfr. art. 27 RGC), etc. En su conjunto, estas novedades pueden contribuir a mejorar la práctica del deslinde.

El nuevo RGC dedica una mayor atención a los aspectos registrales, frente a la reducida atención ofrecida por el Reglamento de 1989. La reglamentación sobre la rectificación de las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (cfr. art. 31 RGC) y la inmatriculación de las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (cfr. arts. 33 a 36 RGC) son algunos de los asuntos que aparecen ahora regulados con mayor detalle en el RGC.

La declaración por la Administración General del Estado de "terrenos en situación de regresión grave" –regulado en el art. 13 ter de la Ley 2/2013– es otra materia nueva que no aparecía prevista en el Reglamento de 1989 y que ahora se desarrolla reglamentariamente en el art. 29 del RGC. Se incorporan al mismo algunos criterios técnicos para determinar la existencia de la citada "situación de regresión grave" que pueden resultan conflictivos en cuanto a su aplicación (como el del retroceso de la línea de la orilla "superior a 5 metros al año, en cada uno de los últimos cinco años") por demasiado riguroso. También pueden generar problemas interpretativos las excepciones previstas para el otorgamiento de títulos de ocupación en del dominio público marítimo-terrestre en zonas de riesgos de inundación, así como a la hora de determinar el alcance de las actuaciones de la Administración General del Estado para las actuaciones de protección, conservación y restauración en los terrenos declarados en situación grave.

En el apartado de las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar –desarrolladas a lo largo del Título II del RGC– se concretan los requisitos y supuestos de las servidumbres legales. En cuanto a las "servidumbre de protección" resaltamos la regulación –en el art. 44.6 y Disposición Adicional 2ª del RGC– de las llamadas "urbanizaciones marítimo-terrestres" que supone un régimen de excepcionalidad sobre los bienes del dominio público marítimo-terrestre. También son importantes los nuevos criterios técnicos previstos en el art. 44.7 del RGC sobre la reducción por la Administración General del Estado de la servidumbre de protección en las márgenes de los ríos "hasta donde sean sensibles las mareas", que, en mi opinión, permiten una aplicación atenuada de la nueva regla introducida por la Ley 2/2013.

Sobre la "autorización excepcional del Consejo de Ministros" para ciertas actividades y construcciones en la misma zona de servidumbre de protección, se regula de forma más detallada que en el Reglamento de 1989, tanto los supuestos (art. 48 RGC), el informe preceptivo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (art. 50 RGC) y el procedimiento que debe seguirse (art. 51 RGC).

Por lo que se refiere a la "utilización del dominio público marítimo-terrestre" –desarrollado en el Título III del RGC– se concretan los requisitos para el régimen de utilización de las playas más intensivo –e intensivo– que en la regulación anterior a la reforma de 2013, en particular, en caso de "eventos de interés general con repercusión turística" (cfr. art. 66 RGC) y "ocupaciones" (cfr. arts. 69 RGC) en sus "tramos urbanos", lo cual, en mi opinión, pese a las garantías previstas por el nuevo régimen pueden no

ser suficientes para proteger la integridad de esta sensible parte del demanio. También nos plantea incógnitas la nueva regulación de las condiciones para la ocupación de las playas en sus tramos naturales (cfr. art. 68 RGC) y si serán suficientes para reducir el considerable impacto de los "chiringuitos" en buena parte del litoral mediterráneo (así, por ejemplo, con la regla de que no pueden existir entre dos chiringuitos una distancia inferior a 300 mts.). En cuanto a la publicidad en el dominio público marítimo-terrestre destaca la relajación de la prohibición contenida en la normativa anterior a la reforma de 2013 se concreta en el art. 81 del RGC especificando los supuestos en que cabe otorgar su excepcional autorización.

En correspondencia con la incorporación por la Ley 2/2013 de las referencias al cambio climático y a las medidas que se prevén para luchar contra sus efectos, en el nuevo RGC recoge en varias de sus disposiciones los trámites procedimentales que deben de cumplirse en los proyectos para la ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre: introducción de la variable del cambio climático en la toma de decisión (art. 85.1 GRC), el estudio y la "evaluación de los efectos del cambio climático" (arts. 91, 92 y 93 del RGC). También se han de tener en cuenta estos efectos para el otorgamiento de las autorizaciones de extracciones de áridos y dragados (cfr. art. 128, 3 RGC).

En la zona de servicio portuario de bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, se amplían los usos permitidos: además de los necesarios para el desarrollo de la normal actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico, fijándose además la superficie máxima para dichos usos (cfr. art. 105 RGC).

Dentro del régimen de "concesiones" el nuevo RGC desarrolla más detalladamente la normativa anterior y prevé los plazos máximos de duración de las mismas en función de los usos a que se destinen, sus impacto paisajístico, sus efectos sobre los planes de ordenación de los recursos naturales, etc. (cfr. art. 135 RGC). Así, por ejemplo, de 75 años para los "usos destinados a actuaciones ambientales", de 50 años para los "usos que desempeñen una función o presten un servicio que, por su naturaleza, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre", etc. (cfr. art. 135.4 RGC). Si bien, el mismo art. 135 RGG –en su apartado 5º– prevé para ciertos usos que los plazos máximos puedan ser ampliados en una quinta parte del plazo máximo, cuando el solicitante hubiera presentado un proyecto para la regeneración de playas y lucha contra los efectos del cambio

climático. También, en materia de "concesiones" se incorporan al RGC los desarrollos reglamentarios sobre las nuevas reglas introducidas por la Ley 2/2013 en cuanto a su "transmisión inter vivos" y "mortis causa" (cfr. arts. 141 a 143 RGC).

En el Capítulo VII del RGC se reglamentan las prórrogas de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre otorgadas al amparo de la normativa anterior a la Ley 2/2013, que han de ser solicitadas a instancia de su titular, previendo tanto un plazo para su petición como la fijación del plazo máximo de las prórrogas (cfr. arts. 172 a 178 RGC). En el caso de las concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias sometidas al régimen de prevención y control integrados de la contaminación se confirma la criticable solución introducida por la Ley 2/2013 acerca del carácter "determinante" –que no vinculante– del informe de la Comunidad Autónoma en la que radique la instalación (cfr. art. 177 RGC).

El Título IV del RGC recoge el "régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre" y, en particular, sus respectivos "cánones" (cfr. arts. 181 a 184 RGC). El extenso Título V se dedica a las "Infracciones y sanciones" (cfr. arts. 191-219 RGC). Y, por último, el Título VI detalla los contenidos legales sobre las "competencias administrativas" de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Municipios, así como sus relaciones interadministrativas (cfr. arts. 220-228 del RGC).

En las Disposiciones Transitorias se regulan cuestiones más específicas como las relativas a la "expropiación de terrenos de propiedad particular" (1ª), a las "urbanizaciones marítimo-terrestres" (2ª), a los bienes inmuebles declarados de interés cultural situados en el dominio público marítimo-terrestre o en las zonas de servidumbre (3ª), a la delimitación de los paseos marítimos (5ª), a la muy criticable excepcionalidad del régimen jurídico de la Isla de Formentera (6ª), a la reintegración de terrenos a la propiedad particular en virtud de la reforma de la Lay 2/2013 (7ª), etc. En cuanto a las Disposiciones Transitorias, se dedican: a desarrollar reglamentariamente los efectos jurídicos de las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª, 3ª y 4ª conforme al nuevo régimen introducido por la referida Ley 2/2013 (1ª a 15ª), a la revisión de las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013 (16ª), etc. Entre estas últimas Disposiciones Transitorias, la 22ª se dedica al relevante tema de la regularización de núcleos o áreas urbanas en el litoral con un detallado régimen sobre sus requisitos y demás aspectos documentales y procedimentales.

2.4. EL "PLAN LITORAL" DE MEDIDAS URGENTES PARA REPARAR LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL TEMPORAL

Poco tiempo después de haberse cerrado la edición anterior de este Informe del Observatorio del Políticas Ambientales, la Costa Norte de España sufrió cuantiosos daños como consecuencia de las repetidas y encadenadas tormentas de viento y mar ("ciclogénesis explosiva" según la terminología técnica) que azotaron la fachada atlántica y la costa cantábrica. La especial virulencia de los episodios sucedidos a principio del mes de febrero de 2014 y la magnitud de los daños producidos en el litoral y en las infraestructuras marítimas dio lugar a la aprobación por el Gobierno estatal medidas urgentes para reparación de los daños.

En efecto, el virtud del Real Decreto-Ley 2/2014, de 21 de febrero, se adoptó un catálogo de medidas urgentes para las zonas afectadas, de diverso tipo: ayudas para paliar los daños personales y materiales de los particulares, ayudas para personas jurídicas y corporaciones locales que hubieran realizado prestaciones, financiación de obras de reparación de infraestructuras, equipamientos o instalaciones y servicios de titularidad pública local, autorización de obras y actuaciones en la costa por la Administración General del Estado (obras de restauración y conservación del dominio público marítimo-terrestre, reparación de estructuras dañadas, etc.), actuaciones en el dominio público hidráulico afectado por el temporal, beneficios fiscales, medidas laborales y de seguridad social, etc. Para el seguimiento de las actuaciones previstas por el citado RD-Ley se creó la "Comisión Interministerial de Seguimiento de las medidas de apoyo a los damnificados".

El conjunto de todas estas medidas, denominado "Plan Litoral", supuso una inversión de 35 millones de euros y beneficiando a 113 municipios de las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco. Buena parte de las 315 actuaciones financiadas se destinaron a reparaciones en paseos marítimos, diques y elementos de protección de la costa, y para la reposición de arena y reperfilado de playas, recuperación de acceso a las playas.

Aunque, en ningún momento el repetido RD-Ley mencione al "cambio climático" como responsable de este fenómeno atmosférico de consecuencias catastróficas, de los Informes de organismos internaciones (como el "Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático") y de gran número de expertos en nuestro país, todo parece indicar que, en un futuro próximo, se repetirán dichos acontecimientos y serán crecientes las consecuencias perjudiciales del cambio climático para los espacios

litorales y zonas costeras. Como ya manifestamos en la edición anterior de este trabajo, la apertura de la Ley 2/2013 hacia un mayor aprovechamiento privado y económico de las zona marítimo-terrestre parece ir en la dirección contraria a una necesaria potenciación de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre. Ciertamente, la Ley 2/2013 tiene en cuenta dichos efectos pero no basta con ello y, en mi opinión, debe de actuarse bajo el principio de precaución cuando se trata de ampliar las zonas de dominio privado en las zonas costeras.

3. LAS EXPLORACIONES DE HIDROCARBUROS EN AGUAS DE CANARIAS Y LA CONFLICTIVAD AMBIENTAL QUE PROVIENE DEL MAR

3.1. PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO Y SENTENCIAS DESESTIMATORIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

Soy consciente de que esta temática que voy a abordar ha sido –y será, sin duda– tratada por mi compañero del Observatorio, el Profesor canario Jiménez Jaén, no obstante, al tratarse mi aportación una especializada y concreta visión sobre los temas de ordenación del litoral y de las zonas costeras, me parece razonable detenerme un tanto en este interesante asunto que ha estado en la diana de los conflictos ambientales de España durante el último año (2014). Ha estado en el candelero de la opinión pública hasta fechas muy recientes en que la empresa REPSOL, titular de la concesión de exploración de hidrocarburos en las aguas del sur del Archipiélago Canario ha decidido, a principios del presente año 2015, finalizar sus actividades al no localizar recursos energéticos significativos para la rentabilidad de la explotación.

En cualquier caso, la problemática jurídica de este caso nos parece de gran importancia como "caso testigo" en la futura ordenación del litoral, permitiéndome además ofrecer algunas posible vías de solución que minimicen futuros conflictos semejantes.

En realidad la historia de este asunto, en que ha enfrentado al Gobierno de España y al Gobierno autonómico de las Islas Canarias, viene del año 2001 en que se concedieron los primeros permisos de exploración a la empresa REPSOL que luego fueron impugnados ante los Tribunales. Pero el asunto se reabrió con la aprobación por el Gobierno estatal del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, subsanado los defectos formales de los citados permisos y autorizando a la misma empresa a reanudar su exploración. Este Real Decreto fue impugnado por el Gobierno de Cana-

rias y el Cabildo Insular de Lanzarote a través de la vía del incidente de ejecución (respecto de una sentencia anterior en el mismo asunto) que fue desestimado por el Tribunal Supremo.

Casi a la par que el Ministerio de Medio Ambiente publicaba la declaración ambiental favorable a la realización de los sondeos de hidrocarburos, el Tribunal Supremo hacía públicas siete sentencias todas ellas desestimatorias de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo de convalidación del Real Decreto 1462/2001 (por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos "Canarias 1" a "Canarias 9"), por el Cabildo Insular de Fuerteventura (STS 2462/2014), por el Gobierno de Canarias (STS 2512/2014), por la Asociación WWF-Adena (STS 2532/2014), por la Federación BEN MEGEC – Ecologistas en Acción (STS 2539/2014), por Izquierda Unida (STS 2544/2014), por el Cabildo de Lanzarote (STS 2746/2014) y por la Fundación CÉSAR MANRIQUE (STS 2747/2014).

Para quienes se oponen a la exploración/explotación de los recursos petroleros de las aguas del Archipiélago –y en realidad, para todo el mundo– es indiscutible la enorme riqueza de las Islas Canarias que constituye uno de los destinos turísticos más importantes del planeta (más de 12 millones de turistas cada año), actividad de la que depende la mayor parte de su economía. Desde el punto de vista de su biodiversidad, este archipiélago de 7.000 km^2 alberga más de 19.000 especiales de fauna y flora, de las cuales 5.000 son exclusivas del Planeta y viven solo en estas Islas; además Canarias tiene cuatro Parques Nacionales y más del 47% de su territorio y buena parte de sus zonas marítimas circundantes está protegido por Convenios internacionales, normas comunitarias y españolas. En particular, pueden destacarse los siguientes datos, muchos de los cuáles se encuentran inventariados en la Declaración de Impacto Ambiental de 29 de mayo de 2014:

> 1º.- A propuesta del Gobierno español, el Comité de Protección del Medio Marino de la Organización Marítima Internacional, el 22 de julio de 2005, mediante la Resolución MEPC 134 (53), designó las Islas Canarias como "zona marina especialmente sensible", con el fin de proteger sus reconocidos valores ecológicos, científicos y socioeconómicos de los potenciales daños causados por las actividades marítimas.
>
> 2º.- En Canarias existen espacios naturales protegidos a nivel internacional, comunitario, estatal y autonómico, un total de 146 espacios de diferentes categorías. Y donde se van a producir los primeros sondeos de REPSOL se encuentran entre 11 y 16 Kms

de algunos de dichos espacios, en el entorno de las Islas de Lanzarote y Fuerteventura.

3º.- En las aguas de Canarias se ha registrado una gran riqueza de y diversidad de cetáceos donde coexisten con otras especies típicamente oceánicas como costeras.

4º.- La flota pesquera que existe en las aguas de Canarias y que podría faenar en las zonas de prospección es la flota artesanal, siendo la más importante por volumen de capturas.

Son estas algunas de las más relevantes razones esgrimidas por el Gobierno autonómico, los Cabildos Insulares de Fuerteventura y Lanzarote, grupos políticos implantados en el Archipiélago, grupos ecologistas, plataformas ciudadanas y asociaciones insulares, científicos, etc., que ponen de manifiesto que, en caso de vertidos accidentales o incluso operacionales, se pondría en peligro tan importante patrimonio natural y gran parte de la actividad turística que sustenta la economía de las Islas.

Las autoridades gubernativas de la Administración General del Estado que autorizaron las exploraciones (y, por lo tanto, todavía no la explotación de los pozos) se basaban en la necesidad que tiene España de reducir su dependencia energética exterior que, en el caso de los hidrocarburos, es del 99%. Incluso de existir verdaderamente reservas de petróleo en las costas de Canarias, su explotación podría beneficiar la propia economía del Archipiélago y, de hecho se hablaba de la aplicación del un tributo que gravaría dicha extracción y que se podrían transferir a los ingresos fiscales de Canarias. Desde el punto de vista ambiental, por parte del órgano ambiental de la misma Administración General del Estado que ha emitido la favorable declaración de impacto ambiental, afirmaba que el riesgo de que se produzca un derrame masivo es muy pequeño; que ya se han realizado en España más de 260 sondeos similares sin que se haya producido ningún accidente; que ninguno de los pozos de sondeo autorizados "se encuentra en espacio protegido" (aunque reconoce que están cerca de uno de los LICs, a poco más de 10 kms.); que la peligrosidad sísmica natural de la zona de sondeo es muy baja; que en la evaluación han participado más de cien expertos…

Entrando ahora en la argumentación jurídica que se utilizado por los recursos contencioso-administrativos de impugnación del Real Decreto 547/2012 de convalidación del Real Decreto 1462/2001 de otorgamiento de los permisos de investigación de hidrocarburos "Canarias 1" a "Canarias 9", podríamos sintetizar, al menos, los más relevantes –añadiendo la respuesta del Tribunal Supremo– del siguiente modo:

1º.- Sobre la alegación de que el RD 547/2012 es ilegal, desde la perspectiva del Derecho Interno, en cuanto resulta jurídicamente imposible la convalidación, porque los permisos de investigación se habían otorgado por un periodo de tiempo limitado –de conformidad a lo previsto en la Ley de Hidrocarburos– y tras la impugnación del RD 1462/2001 –por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2014– habían pasado muchos años sin que se ejecutaran los permisos. Frente a esta alegación el Tribunal Supremo defiende la validez parcial del RD 1462/2001 y el no agotamiento de los efectos de los permisos otorgados. Además el hecho de que, en este periodo de tiempo de inactividad, se hayan producido avances en la investigación científica sobre especies protegidas en el ámbito marítimo o la mejora en los medios de exploración, no impide que los títulos habilitantes surtan sus efectos, si bien habrán de someterse en su ejecución a la evaluación ambiental oportuna.

2º.- En cuanto a la insuficiencia de las medidas de protección ambiental –que incorpora el RD 547/2012, subsanando así al precedente RD 1462/2001– alegadas por algunos de los recurrentes, el Tribunal entiende que de la documentación aportada por la empresa concesionaria no cabe deducir su falta de concreción que además han sido sometidos al control pericial de los servicios del Ministerio de Industria y Energía. Para el Tribunal los documentos aportados bastan para satisfacer la exigencia mínima del art. 16.2 de la Ley 34/1988 (de Hidrocarburos).

3º.- Sobre el motivo de impugnación del RD 547/2012 basada en la infracción de la Directiva 2001/42/CE sobre evaluación estratégica de planes y programas, el Tribunal rechaza que el citado RD se refiera a "planes o programas" en el sentido técnico-jurídico y que, por lo tanto, no es obligatorio someter al mismo a dicha modalidad de evaluación estratégica.

4º.- Sobre el motivo de impugnación del RD 547/2012, fundado en la infracción de la Directiva 2000/60/CE ("Directiva marco del agua"), el Tribunal interpreta que tal norma, aunque afecte a la protección de las aguas costeras, no se aplica a las aguas marinas mar adentro donde se van a ejercitar los permisos de investigación.

5º.- Sobre la impugnación del RD 547/2012 sustentado en la infracción de la Directiva 2008/56/CE ("Directiva sobre Estrategia

> Marina"), el Tribunal afirma que el contenido de dicha norma comunitario, dirigido a lograr el buen estado del medio marino, no impide la realización de prospecciones de los fondos marinos en búsqueda de yacimientos de hidrocarburos, si bien las autorizaciones de las labores extractivas deberán someterse a la evaluación de impacto.
>
> 6º.- Sobre la impugnación del repetido RD 547/2012 por infringir la Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves y, en particular, por lo que se refiere a potenciales y futuras áreas de protección el Tribunal Supremo afirma que no pueden condicionar el otorgamiento de los permisos de investigación. E, incluso la inclusión de una zona de prospección –sigue diciendo el mismo Tribunal– en la Red Natura 2000 no implicaría "a priori" las prospecciones (e incluso la extracción) ya que, tras la evaluación de sus posibles efectos negativos se podría mantener si existen para ello "razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica"; aunque, en este supuesto, el Estado miembro ha de tomar "cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Natura 2000 quede protegida".
>
> 7º.- Sobre el motivo de impugnación del RD 547/2012 por infringir el art. 3 de la Ley 27/2006, en la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el Tribunal Supremo defiende que la decisión de autorizar una actividad como la que es objeto del recurso no puede equipararse con otro tipo de actuaciones públicas generales relacionadas con el medio ambiente y que, en todo caso, en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental está contemplada la participación del público (en la fase de información pública).

A las siete Sentencias del Tribunal Supremo de 2014 –que coinciden en desestimar las pretensiones de anulación del RD 547/2012 por los diferentes recurrentes– acompañan el Voto Particular del magistrado Sr. J. M. Bandrés Sanchez-Cruzat, al que se adhiere la Sra. Magistrada I. Perelló Doménech. Sus argumentos discrepantes de la opinión mayoritaria del Tribunal Supremo se pueden sintetizar del siguiente modo:

> 1º.- Sobre la base del principio de temporalidad de los títulos habilitantes contenidos en la Ley de Hidrocarburos (por afec-

tar a bienes de carácter demanial), el Magistrado sostiene que el RD 547/2012 concluye definitivamente el procedimiento de concesión de los permisos de investigación de hidrocarburos Canarias 1 a 9, toda vez que el mismo Tribunal anuló en 2004, la autorización para realizar las labores de investigación proyectadas, correspondientes a los años 3º a 6º.

2º.- En aplicación del texto vigente sobre evaluación de impacto ambiental cuando se dicta el RD 547/2012 –que es el Texto Refundido de 2008– debería haberse exigido, conforme a aquélla, al titular de los permisos de investigación la inclusión de un estudio medioambiental pormenorizado, que recogiera un inventario de los bienes e intereses medioambientales afectados por la precisión de ejecutar las perforaciones en el subsuelo marino próximo a las Islas de Lanzarote y Fuerteventura, que identificara y clarificara los posibles impactos ambientales y que permitiera de esta forma al Consejo de Ministros adoptar su decisión sobre la procedencia de autorizar o denegar los permisos de investigación "con pleno conocimiento de los valores ambientales existentes". Por lo tanto, en su opinión la omisión de tal estudio, complementario de los estudios técnicos aportados, debería haber determinado la estimación parcial del recurso interpuesto contra el RD.

3º.- El Magistrado opina que el Tribunal debería haberse planteado una "cuestión prejudicial" al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para dilucidar si la legislación nacional –que difiere la evaluación de impacto ambiental de un programa de labores relativas a la investigación de hidrocarburos que comporta la ejecución de trabajos de perforación de pozos exploratorios en el lecho marino– es acorde con la protección ambiental contenida en las Directivas 2008/56/CE sobre Estrategia marina y 2011/92/UE de evaluación ambiental de proyectos.

4º.- Asimismo, el Magistrado discrepante propugnaba plantear una cuestión prejudicial sobre la sujeción al ámbito de aplicación de la citada Directiva 2011/92/UE sobre la extracción de petróleo y gas natural en determinada cantidad; sobre todo teniendo en cuenta que de la normativa española sobre hidrocarburos parece no supeditar el otorgamiento de los permisos de investigación a la realización de un estudio de impacto ambiental al que se refiere el Texto refundido de 2008, que sólo se im-

pone como obligación cunado se pretenda ejecutar cada trabajo de perforación específico.

5º.- Por último, después de haber analizado extensamente los fundamentos en que se basa el procedimiento de evaluación ambiental comunitario, el Sr. Bandrés Sánchez-Cruzat defiende que el momento adecuado para proceder a la evaluación de impacto ambiental será el correspondiente a la determinación concreta de las labores singulares que en desarrollo del plan correspondiente determina en RD que otorga los permisos de investigación de hidrocarburos, en que sería posible apreciar si alguno de los lugares o zonas de especial protección de las Islas de Fuerteventura y Lanzarote pueden resultar afectados y, en ese caso, han de prevalecer otras consideraciones distintas a las que justificaron su "régimen especial de protección".

3.2. ALGUNAS IDEAS SOBRE PREVENCIÓN O MINIMIZACIÓN DE CONFLICTOS SEMEJANTES

En primer lugar, conviene recordar aquí la importante doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la su temprana Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, desestimando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto con la Ley catalana 12/1981 sobre protección de espacios y recursos naturales alterados por actividades extractivas, donde el Alto Tribunal declara, sobre la base del art. 45 (derecho a un medio ambiente adecuado) que "no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida" y que por lo tanto del examen de los preceptos constitucionales se deduce la "necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico". En la actualidad, como señala Quintana López, en la tensión entre la minería y el medio ambiente disponemos una doctrina el Tribunal Constitucional "empeñada en localizar un equilibrio entre dos polos cuya consecución resulta necesaria" y para ello, "el Supremo intérprete (…) no ha dudado en recurrir a la ponderación en cada caso de los intereses en presencia, sin perjuicio de que la (…) Sentencia (del TC) de 4 de noviembre de 1982 quepa deducir el superior valor que reconoce a las actividades extractivas sobre el medio" en los supuestos en que "el Estado en defensa de la economía nacional haya declarado o declare

en cualquiera de las formas legales posibles la prioridad de determinadas actividades extractivas".

Resulta indudable que uno de los instrumentos fundamentales para ponderar ambos bienes constitucionales es el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, tanto el de los proyectos como el de los planes y programas (actualmente regulado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental) que, como trámite esencial se añade al procedimiento sustantivo. Pero al final, la Administración concedente de los permisos está facultada, como sabemos, para apartarse incluso de una declaración ambiental negativa y la decisión sustantiva no deja tener de pertenecer al ámbito de la discrecionalidad si bien sometida al control jurisdiccional y a las técnicas de reducción de la discrecionalidad.

En el caso del conflicto que nos ocupa, el Tribunal Supremo, en una de las sentencias desestimatorias dictadas en el contencioso de las prospecciones petrolíferas en Canarias, la STS 2462/2014, dejaba claro cuáles son los límites del control jurisdiccional, sin que el juzgador pueda entrar a valorar la "mayor o menor oportunidad o aciertos de la decisión adoptada":

> "Dada la naturaleza de la función jurisdiccional, *la respuesta de esta Sala debe limitarse al control de la validez del acto impugnado en términos estrictamente jurídicos*, examen del que han de quedar excluidas otras cuestiones relativas a la mayor o menor oportunidad o acierto de la decisión adoptada.
>
> Esta precisión, que debería darse por sobrentendida, es particularmente pertinente cuando, por un lado, el acto objeto de recurso ha dado lugar a una considerable controversia pública y, por otro, incorpora una determinada decisión por parte de quien ostenta la competencia para adoptarla –en este caso, el Consejo de Ministros– que compromete su propia responsabilidad en ella.
>
> Al *autorizar una determinada actividad* (la investigación de hidrocarburos en las aguas marinas) condicionada a un complejo proceso de evaluación de su impacto sobre el medio ambiente, y *al aceptar los riesgos*, asimismo objeto de análisis pormenorizado, que aquella actividad pudiera tener en otros órdenes de la vida social y económica, como son los relativos al desarrollo turístico de las Islas Canarias, *el Consejo de Ministros, repetimos, hace uso de su propia capacidad de decisión que los tribunales sólo examinan desde el ángulo de la adecuación a las normas*, sin que puedan sustituirle ni en el fondo de su opción –por muy controvertida que

> sea– ni en su aceptación los riesgos asumidos. En cuanto a estos últimos, y a la eventual incidencia de los permisos de investigación sobre el medio ambiente, lo que las leyes exigen es que la decisión final se adopte tras una adecuada –y abierta al público– evaluación de sus repercusiones. Establecidas éstas conforme a los procedimientos reglados, la ponderación o preferencia de unos intereses sobre otros corresponde ya en exclusiva al titular de la competencia autorizatoria.
>
> En efecto, lo que es obligado –según las normas que ulteriormente analizaremos– es que *los poderes públicos titulares de las facultades de autorización evalúen los impactos y riesgos de la actividad, los califiquen en función de su intensidad y, ponderando simultáneamente aquéllos y la utilidad general de dicha actividad, asuman la responsabilidad final de decidir acerca de su pertinencia*. Les es exigible, pues, el respeto debido a un proceso de evaluación de riesgos e impactos caracterizado por su transparencia y su apertura a todas las opiniones seriamente fundadas. Concluso éste, *la libertad de decisión inherente a la función administrativa de ponderar el conjunto de los factores, a los efectos autorizatorios, no puede ser desconocida*.
>
> Siendo todo ello así, insistimos, *la mayor o menor oportunidad, conveniencia y acierto de autorizar las prospecciones de hidrocarburos en las aguas del Atlántico más o menos próximas a las Islas Canarias han de quedar fuera de la confrontación estrictamente jurisdiccional y pertenecen al legítimo campo del debate público en el que todas las opiniones son por principio admisibles y cada uno ha de asumir sus propias responsabilidades*. La Sala, pues, cuando resuelve sobre la validez del acto impugnado ni "respalda" la decisión adoptada, en un caso, ni la "desautoriza", en el caso opuesto, sino desde la muy limitada perspectiva jurídica de su adecuación a las normas aplicables" (FJ 4º *in fine*).

Pero sin poner en tela de juicio esta tesis de la legítima discrecionalidad (incluso la técnica) de la Administración Pública en esta decisión, deben tenerse en cuenta el completo grupo normativo en el que el conflicto se desarrolla y las normas que inciden sobre el mismo.

Pues bien, resulta que la Comisión Europea, a la vista del accidente y subsiguiente catástrofe generada por el hundimiento de la plataforma petrolera "Deepwater Horizon" del Golfo de México en 2010, estimó oportuno revisar su normativa sobre este tipo de actividades extractivas,

promoviendo la aprobación de la Directiva 2013/30/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro. En el Preámbulo de este Directiva se recogen interesantes ideas que pueden resultar de interés al objeto de nuestro estudio:

> 1ª.- La reducción de los riesgos de accidentes graves relacionados con la extracción del petróleo o del gas a la que contribuye la nueva Directiva, "debe contribuir a garantizar la protección del medio ambiente marino y, en particular, la consecución y el mantenimiento de un buen estado ecológico a más tardar en 2020", en referencia a la Directiva 2008/56/CE de Estrategia Marina (Cdo. 6º). Esta Directiva constituye el "pilar medioambiental de la Política Marítima Integrada" y pertinente en lo que respecta a las operaciones de petróleo y gas mas adentro, ya que requiere la "conciliación de las preocupaciones propias de cada sector económico con el objetivo general de garantizar una concienciación global en torno a los océanos, los mares y las zonas costeras, con el fin de *instaurar un enfoque coherente de los mares que tenga en cuanta todos los aspectos económicos, sociales y medioambientales a través de instrumentos tales como la ordenación del espacio marítimo y el conocimiento del medio marino*" (Cdo. 7º).
>
> 2ª.- Las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro "deben ser objeto de una *vigilancia normativa constante por parte de los Estados miembros*, a fin de garantizar la presencia de controles efectivos destinados a prevenir accidentes graves y a limitar sus efectos sobre la población, el medio ambiente y la seguridad del abastecimiento energético" (Cdo. 12º).
>
> 3ª.- Es "importante asegurar que se dé al público, de modo rápido y efectivo, la posibilidad de participar en la toma de decisiones relativas a las operaciones que puedan surtir efectos significativos sobre el medio ambiente" (y se cita la normativa correspondiente al Convenio de Aarhus) (Cdo. 15ª).
>
> 4ª.- La nueva Directiva incide en la necesidad de garantizar la "independencia y la objetividad de la autoridad competente". "La experiencia adquirida con accidentes graves demuestra con claridad que la organización de competencias administrativas dentro de un Estado miembro *puede evitar los conflictos de intereses mediante una clara separación entre las funciones regulatorias y las decisiones asociadas relativas a la seguridad mar adentro y el*

medio ambiente, y las funciones relativas al desarrollo de los recursos, entre ellas el otorgamiento de concesiones y la gestión de los ingresos" (Cdo. 20ª).

5ª.- De cara a la regulación de las operaciones realizadas en el mar es importante tener en cuenta las mejores prácticas disponibles que "se basan en un enfoque orientado a objetivos y en la consecución de resultados satisfactorios a través de una evaluación en profundidad de los riesgos y de instrumentos de gestión fiables" (Cdo. 26º).

6ª.- A fin de preservar la eficacia de las medidas de prevención de los riesgos graves en las aguas mar adentro de los Estados miembros, debe elaborarse el informe sobre los riesgos graves y, si es necesario, modificarlo en relación con todas las etapas determinantes del ciclo de la vida de una instalación de producción, incluido el diseño, la explotación, las operaciones cuando están combinadas con otras instalaciones…" (Cdo. 27º).

7ª.- La aplicación de las mejores prácticas por los operadores y propietarios requiere "un mecanismo de verificación independiente de los elementos críticos para la seguridad y el medio ambiente…" (Cdo. 32º).

8ª.- A fin de garantizar una respuesta eficaz, "ante situaciones de emergencia, los operadores deben elaborar planes internos de respuesta de emergencia para cada ubicación específica, basados en las hipótesis de riesgos y de peligros que figuran en el informe sobre los riesgos graves…" (Cdo. 35º).

9ª.- La nueva Directiva incide igualmente en la importancia de facilitar la información y promover la transparencia de los resultados del sector de las actividades relativas al petróleo y gas mar adentro (Cdo. 43º) y de esta manera "suscitar la confianza del público en la autoridad y la integridad de las actividades en el mar de toda la Unión" (Cdo. 45º).

Todas estas directrices se reflejan, como es lógico, en el texto normativo que establece un plazo de transposición de la Directiva para los Estados miembros, a más tardar el 19 de julio de 2015. Y, como puede imaginarse, sin necesidad de analizar en profundidad el nuevo régimen jurídico comunitario de las llamadas "operaciones e instalaciones *offshore*", ésta regulación es sensiblemente más garantista de los intereses en juego –tanto de los interés públicos, ambientales o no, como de los intereses privados–

que la que se ha aplicado en las operaciones de investigación de petróleo en las costas de Canarias. Por consiguiente, resulta evidente que cuando la Directiva 2013/30/UE se transponga al Derecho Español, contaremos con un régimen jurídico más avanzado a la hora de buscar la deseada ponderación de intereses que están en juego.

Además de esta novedad normativa –que incide directamente sobre el tema del conflicto que analizamos– me parece importante traer ahora a colación la muy reciente Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. La llamada "ordenación de los espacios marinos" tuvo como punto de partida la ambiciosa propuesta de Directiva de 2013 "por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas" –que, a su vez, tenía como precedente la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, relativa a la gestión integrada de las zonas costeras en Europa– y que, finalmente, ha cristalizado en la norma mucho más restringida en cuanto a su alcance y objetivos como es la ya citada Directiva 2014/89/CE.

El objeto y las finalidades de esta Directiva –cuyo plazo de transposición a los Estados miembros concluye el 18 de septiembre de 2016– se recogen en su art. 1º:

> "1. La Directiva establece "un marco para la ordenación del espacio marítimo, con vistas a *fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos*" (art. 1.2) y
>
> 2. En el contexto de la *política marítima integrada de la Unión*, el presente marco dispone que los Estados miembros determinen y apliquen una ordenación del espacio marítimo *con el fin de contribuir a los objetivos que se indican en el artículo 5, teniendo en cuenta las interacciones entre tierra y mar y la mejora de la cooperación transfronteriza*, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM)".

La "ordenación del espacio marítimo" se define en el art. 3.2 de la Directiva 2014/89/UE como "el proceso mediante el cual las autoridades competentes del Estado miembro analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos,

económicos y sociales". Y para lograr tales objetivos, la nueva Directiva obliga a los Estados miembros al establecimiento de unos planes de ordenación marítima "en los que se determine la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de sus aguas marinas, con el fin de contribuir a los objetivos enunciados en el art. 5º" (art. 8, 1).

Los objetivos de la ordenación del espacio marino se determinan, en efecto, en el art. 5º de la Directiva, estableciendo, de una parte que "Al determinar y aplicar la ordenación del espacio marítimo, los Estados miembros *tendrán en cuenta aspectos económicos, sociales y medioambientales para apoyar el desarrollo y el crecimiento sostenibles en el sector marítimo*, aplicando un enfoque ecosistémico, y promoverán la coexistencia de las actividades y usos pertinentes" (apartado 1º) y, de otra parte, que: "A través de sus planes de ordenación del espacio marítimo, los Estados miembros *procurarán contribuir al desarrollo sostenible de los sectores energéticos en el mar*, del transporte marítimo y de los sectores de la pesca y de la acuicultura, y a la conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluida la resistencia a los efectos del cambio climático. Además, los Estados miembros podrán perseguir otros objetivos tales como la promoción del turismo sostenible y la *extracción sostenible de materias primas*" (apartado 2º).

Como se comprueba, las referencias al sector energético marino son explícitas y muy expresivas de que lo que se persigue es una gestión sostenible de los recursos energético marinos como es el caso del petróleo o del gas. Además, para orientar la ordenación de los espacios marítimos, los instrumentos de planificación han de tener en cuenta "las interacciones entre tierra y mar" (art. 4, 2) y "se concebirán y elaborarán respetando los niveles institucionales y de gobernanza que determinen los Estados miembros" (cfr. art. 4, 3).

El art. 7 de la Directiva 2014/89/UE al referirse al referido criterio de la "interacción entre tierra y mar" dispone que "de no formar parte del proceso de ordenación del espacio marítimo como tal, los Estados miembros podrán recurrir a otros procesos formales e informales, como la gestión integrada de las costas". Lo cual permite hacer valer las muchas iniciativas autonómicas desarrolladas en España en esta materia.

Igualmente, en el diseño de la ordenación del espacio marítimo correspondiente, los Estados miembros tendrán en cuenta "las peculiaridades de las regiones marinas, las actividades y usos existentes y futuros pertinentes y sus repercusiones sobre el medio ambiente" (cfr. art. 4, 5), y al determinar y aplicar dicha ordenación deberán tener presentes en sus

planes la "distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros de sus aguas marítima, con el fin de contribuir a los objetivos enunciados en el art. 5º" (art. 8, 1).

Por último, la Directiva 2014/89/UE dispone en su art. 9, 1: "Los Estados miembros establecerán los *medios para hacer posible la participación pública informando a todas las partes interesadas y consultando a los grupos de interés y autoridades pertinentes, así como al público afectado*, desde las fases iniciales de la elaboración de los planes de ordenación marítima, de conformidad con las disposiciones pertinentes establecidas en la normativa de la Unión". En definitiva que la Directiva sobre "ordenación del espacio marítimo" pone de manifiesto una nueva forma de gobernar los espacios marinos, donde bajo un criterio ecosistémico se haga una seria ponderación de todos los intereses en juego correspondientes a los usos y actividades que están implantados, o que lo estarán en el futuro.

Consciente de que las dos Directivas (2013/30/UE y 2014/89/UE) que acaban de exponerse aquí todavía no se han transpuesto a nuestro ordenamiento interno –y tampoco se ha agotado el plazo de transposición–, teniendo como telón de fondo el caso del conflicto canario sobre exploración de los hidrocarburos, estas novedosas normativas pueden ayudar a minimizar las tensiones en un futuro proyecto de semejantes características.

4. BREVE REFERENCIA A ALGUNAS RESOLUCIONES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL LITORAL

4.1. COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA AUTORIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN LOS ESPACIOS MARINOS

Con motivo de la aprobación del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, se promovieron varios pleitos por parte de la Xunta de Galicia, por entender ésta que la normativa del Estado no respetaba alguna de las competencias de las Comunidades Autónomas litorales como la de Galicia. Esta cuestión dio lugar a dos pronunciamientos jurisdiccionales que se han resuelto en el mismo año 2014.

El primero es el contenido en la Sentencia 3/2004, de 16 de enero, del Tribunal Constitucional que desestima el conflicto positivo de competen-

cia 9061/2007, planteado por la Xunta de Galicia en relación con el referido RD. El Alto Tribunal aplicando la misma jurisprudencia contenida en las recientes SSTC 8/2013, 87/2013 y 99/2013 acerca del ámbito territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas, concluye que las instalaciones de producción de energía eléctrica en el mar territorial no se encuentran ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma recurrente "pues el territorio autonómico no se extiende al mar territorial". Y, en cuanto a las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas con incidencia sobre el mar territorial (marisqueo, acuicultura, pesca, transporte marítimo, etc.) el Tribunal defiende que la norma impugnada respeta el principio de cooperación que ha de presidir el ejercicio de las competencias del Estado cuando recaen sobre el mar territorial, ya que el RD impugnado contempla la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de autorización de dichas instalaciones.

En relación con el mismo conflicto, la Sentencia 4951/2014 de la Audiencia Nacional de cuatro de diciembre de 2014, resolviendo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Xunta de Galicia contra la Resolución conjunta de 16 de abril de 2009 de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, por la que se aprueba el estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos, la Audiencia estima parcialmente el recurso y acuerda anular la resolución impugnada exclusivamente en todo lo especificado en el mismo que concierna, aun con carácter orientativo, a las aguas interiores del litoral gallego. En cuanto a las aguas interiores, la Audiencia Nacional dispone que:

> "(…) Según la Convención del Mar de 1982 y el RD Legislativo 2/2011, el mar territorial es aquél que se extiende hasta una distancia de doce millas náuticas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide su anchura, por lo que el Estudio finalmente aprobado, y aquí recurrido, al margen de cuestiones competenciales, incide en extralimitación normativa en todo lo especificado en el mismo respecto de las aguas interiores (el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado en su art. 8-1 determina que son aguas interiores marítimas españolas, a los efectos de esta ley, las situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial e incluyen las de los puertos y cualesquiera otras comunicadas permanentemente con el mar hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, así como los tramos navegables de los ríos hasta donde existan puertos de

interés general) aunque lo sea con carácter meramente orientativo como defiende el Abogado del Estado, habiéndose de estimar el recurso en este punto pero limitándose el pronunciamiento a lo concerniente a las aguas interiores en las que si concurre un interés de la recurrente dada sus competencias y sin efectuar pronunciamiento anulatorio alguno en relación a lo que pudiera referirse a lo que exceda de las 12 millas náuticas (entre ellas la zona contigua y la zona económica exclusiva sobre las que también inciden los derechos soberanos de España) pues en este marco ninguna competencia autonómica puede suscitarse careciendo por ello de legitimación la recurrente (…)".

4.3. EL CASO DEL ALGARROBICO, ATACA DE NUEVO

Cuando parecía que estábamos en la recta final del "caso Algarrobico", tanto para la ejecución de las varias sentencias dictadas en contra de la legalidad del hotel Azata en el Algarrobico (un verdadero símbolo de la lucha a favor de la protección ambiental de la costa), como para la aplicación del Protocolo General "para la recuperación de la playa del Algarrobico" entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Andalucía de 2011, resulta que la sala Tercera de lo Contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha dictado en 2014 dos sentencias que dan la razón a los promotores de la denostada instalación hotelera.

En efecto, de una parte la Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 21 de marzo de 2014, resolviendo el recurso interpuesto por la constructora contra el Decreto 37/2008 de la Junta de Andalucía por el que se aprueba el PORN y el Plan de Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, llega a la conclusión de que el suelo donde está construido el famoso Hotel es suelo urbanizable, dado la inadecuada calificación como área protegida de dicho terreno. Y, de otra parte, la Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de julio de 2014, en relación con la Sentencia 266/2008, de 5 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Almería en la que se atendía a la petición del revisión de oficio al Ayuntamiento de Carboneras por parte de la Junta de Andalucía y varios Grupos ecologistas, tal revisión no se ajusta a Derecho de manera que, a juicio del Tribunal todas y cada una de las distintas Administraciones implicada habían tenido numerosas ocasiones para que siguiera avanzando en la consolidación de los derechos concedidos por la licencia y no lo han hecho.

Es muy expresivo el comentario de Cuesta Revilla analizando el contenido de ambas sorprendentes sentencias: "Este sombrío panorama ha desembocado en una concatenación de errores, omisiones, desaciertos y equívocos que, a su vez, han dado lugar a un complejísimo escenario en el que salen malparadas todas las Administraciones implicadas (Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamiento– así como los Tribunales que, lejos de aporta claridad a este caso, han contribuido al mismo con una veintena de resoluciones no ya discrepantes entre sí en algunos puntos, sino, lo que es más grave, a todas luces contradictorias. Y ello sin contar que aún quedan varios, e importantes pleitos, pendientes de ser resueltos".

Seguramente que el citado hotel, nunca habitado, acabe derribándose para salvaguardar el pundonor de las Administraciones públicas implicadas en el asunto pero es posible que ello a costa de dinero de los contribuyentes. Lo cual constituye una llamada de atención a los poderes públicos sobre el imprescindible buen gobierno del litoral.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aguirre I Font, J. M., *Régimen Jurídico del Litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y el nuevo Reglamento General del Costas*, Atelier, Barcelona, 2015.

Alonso García, Mª., Consuelo, "La legalización, por la modificación de la Ley de Costas de 2013, de un negocio jurídico fraudulento: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2013". *Revista vasca de administración pública* = Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, nº 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 241-253.

Barcelona Llop, J., "Patrimonio cultural submarino: dominio público, titularidad y competencias de las comunidades autónomas". *Revista vasca de administración pública* = Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, nº 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 493-512.

Barragán Múñoz, J. M., *Política, Gestión y Litoral. Nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales*, Editorial Tebas Flores, Madrid, 2014.

Betancor Rodríguez, A., "Impacto y accidente. El caso de las prospecciones petrolíferas en Canarias", *Revista Vasca de Administración Pública*, número especial 99-100, mayo-diciembre de 2014, pp. 599-623.

Carlón Ruiz, M., "La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo reglamento de Costas", *Revista de Administración Pública*, nº 196 (2015), pp. 137-169.

CUESTA REVILLA, J., "A vueltas con el Algarrobico: la historia interminable de un despropósito ambiental", *Revista Vasca de Administración Pública*, número especial 99-100, mayo-diciembre de 2014, pp. 1041-1052.

GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J., "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas", en *La nueva regulación de las costas*, (Coords. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYORR, J. L., FERREIRA FERNÁNDEZ, J. y NOGUEIRA LÓPEZ, A., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014.

GARCÍA URETA, A. y LAZKANO BROTÓNS, I., "La subordinación de la conservación del litoral o los intereses económicos en la reforma de la Ley de Costas", *IeZ: Ingurugiroa etz Zuzenbidea: Ambiente y Derecho*, nº 12 (2014), pp 154-165.

GONZÁLEZ RIOS, I., "La mejora de la eficiencia energética en edificaciones del litoral (propuestas para una interpretación integrada de la legislación de costas y de la normativa sobre la eficiencia energética)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n 167 (2014), pp. 195-229.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., "Las claves del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Costas", disponible *http://www.ecoiurislapagina.com/pdf/documentos/PD0000100988.pdf.*

FORTES MARTÍN, A., "La (in)seguridad jurídica y la Ley de Protección y uso sostenible del litoral", *Diario del Derecbo, Iustel*, 10/06/2014.

NAVARRO ORTEGA, A., "La ordenación de las energías renovables a la luz de las últimas reformas de sector. Especial consideración a la energía marina u oceánica", *Revista Vasca de Administración Pública*, número especial 99-100, mayo-diciembre de 2014, pp. 2129-2155.

PÉREZ GÁLVEZ, J. F., *El nuevo derecho de costas*, Bosch, Barcelona, 2ª edición, 2015.

– "Obras complementarias e instalaciones accesorias en la zona de servidumbre de protección", *Revista Vasca de Administración Pública*, número especial 99-100, mayo-diciembre de 2014, pp. 2383-2415.

QUINTANA LÓPEZ, T., *Concesión de minas y protección del medio ambiente*, Editorial Tirant lo Blanch, 2013.

– *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 295 (2015), "Monográfico sobre costas: su nuevo reglamento".

SANZ LARRUGA, F. J., "La energía eólica marina en el marco de la ordenación del espacio marino", en *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (Dir. ALENZA RODRÍGUEZ), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

– "Ante la conflictividad ambiental que viene del mar: el caso de los sondeos petrolíferos en Canarias", *Revista Vasca de Administración Pública*, número especial 99-100, mayo-diciembre de 2014, pp. 2703-2722.

SANZ LARRUGA, F. J. y GARCÍA PÉREZ, M. (Dirs.), *Nuevos escenarios de la seguridad marítima en Europa. Reflexiones tras los casos del Erika y del Prestige*, Bubok Publishing, 2014.

SORO MATEO, B., "La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas". *Revista vasca de administración pública = Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, nº 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 2775-2791.

XVII

Aguas: Por una política hidráulica más reflexiva, transparente y participativa

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NORMATIVA: LA LEY DE AGUAS Y RÍOS DE ARAGÓN. *2.1. Descripción general. 2.2. La ley y la reserva de 6.550 hm³ del Plan Hidrológico del Ebro. 2.3. Visión sintética de lo organizativo y lo sustantivo. 2.4. No es una ley para estos tiempos.* 3. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA. *3.1. Por fin se completa el proceso de planificación. 3.2. El trámite de información pública. 3.3. Carácter dispositivo de los programas de medidas. 3.4. Ya está abierto el procedimiento de revisión.* 4. JURISPRUDENCIA. *4.1. Sentencias del TS: en particular, la impugnación de los planes hidrológicos de demarcación aprobados en 2013. 4.2. Jurisprudencia del TC: prevalencia de las reglas de los PORN sobre la planificación hidrológica, sin perjuicio de su derogación singular cuando existan razones imperiosas de interés público. 4.3. Jurisprudencia del TJUE: la sentencia del precio del agua de Alemania.* 5. LA PREOCUPACIÓN EUROPEA POR LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA.

1. INTRODUCCIÓN

El título del relato de este año es muy expresivo de lo que ha sucedido en 2014, año en el que se ha de destacar el esfuerzo gubernamental por tomar decisiones en materia de política hidráulica: con la aprobación de los

planes hidrológicos del Ebro[1], el Tajo[2], el Segura[3] y el Júcar[4], prácticamente[5] se culmina el primer ciclo de planificación hidrológica realizado por aplicación de la Directiva 60/2000 por la que se adopta un marco comunitario de actuación en materia de política del agua (DMA, en adelante) y que tenía que estar cerrado en diciembre de 2009. El resultado –y esto es indiscutible– es muy positivo. No obstante, hay una serie de datos, que se irán poniendo de relieve en las páginas que siguen, que indican que la forma de hacer política –y de entender el derecho de aguas– puede llegar a ser más reflexiva, transparente y participativa.

Por Real Decreto 303/2014, de 28 de abril, se nombró Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a doña Isabel García Tejerina, mujer de excelente formación y perfil muy técnico. Desde sus primeras declaraciones públicas, dejó bien claro que en esta legislatura la prioridad seguiría siendo la planificación de las cuencas y que no se adoptaría el Plan Hidrológico Nacional, pese a que era la principal apuesta política de su antecesor en el cargo (y que, por cierto, fue una de sus muchas promesas incumplidas)[6].

2. NORMATIVA: LA LEY DE AGUAS Y RÍOS DE ARAGÓN

Salvo la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, las novedades normativas de este año no son relevantes.

En el Estado, por Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, se aprueban diversas normas reguladoras (muy técnicas) del trasvase por el acueducto Tajo-Segura. Se ha aprovechado este reglamento para llevar a cabo una modificación menor del Reglamento de Planificación Hidrológica

1. Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro.
2. Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.
3. Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.
4. Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.
5. De las 25 demarcaciones españolas, faltan por adoptar los planes del archipiélago canario: Tenerife, Lanzarote, El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera y La Palma ya tienen cerrados el trámite de consulta pública.
6. En el Observatorio del año pasado, p. 507, comentamos de forma crítica el blindaje del Trasvase Tajo Segura que se realizó en la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, en unos artículos que ya han sido anulados por la STC 13/2015; también al producirse el relevo, el Ministro saliente se fue sin sacar adelante otra de sus promesas estrella: la ley de servicios urbanos del agua.

(Real Decreto 907/2007, de 6 de julio: RPH) y para señalar que el PHN especificará las características funcionales de los trasvases y la norma jurídica que los habilita.

Cantabria y Asturias han dado una nueva regulación a sus cánones del agua. Se trata de la Ley 2/2014, de 26 noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Cantabria y la Ley 1/2014, de 14 de abril, que crea el Impuesto de Afecciones Ambientales de Uso de Agua de Asturias, que grava el uso del agua, aunque de él están exentos agricultores y ganaderos y usuarios que no viertan a colector público[7]. Andalucía ha aprobado la Orden de 15 de diciembre de 2014, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se declara de aplicación en las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de Andalucía la Instrucción estatal de Planificación Hidrológica (Orden ARM/2656/2008 modificada por la Orden ARM/1195/2011) para dar cumplimiento a la sentencia de 24 de octubre de 2013, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la que nos referimos en el *Observatorio* del año pasado.

2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La extensa Ley de Aguas y Ríos resulta, en nuestra opinión, insólita, ya que su objeto –esto es las aguas a las que se aplica– se delimita con gran confusión. Como en Aragón no hay cuencas intracomunitarias, para posibilitar la asunción de competencias sobre el Ebro, parece que se sirve de la reserva de aguas de 6.550 hm^3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Disposición Adicional 5ª)[8].

También se trata de una ley "anticipada": por si llegan a concretarse estas aguas y por si se producen transferencias o encomiendas de competencias del Estado[9], el legislador aragonés regula la acción administrativa

7. Actualmente el impuesto se regula por Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios. Está pendiente su desarrollo reglamentario, aplicándose de forma transitoria el Reglamento para el Desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas, aprobado por Decreto 19/1998, de 23 de abril.
8. Confróntese el art. 1 de la Ley apdos. a), b) y c) con otros preceptos –como el art. 3– en los que afirma que la Ley es de aplicación a las aguas que discurren por el territorio de Aragón. Según la legislación estatal vigente, estas aguas son de la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro.
9. Para contar las referencias en la ley a futuras transferencias, encomiendas o convenios con la Administración del Estado hacen falta los dedos de ambas manos. Los arts. 1.2, 5.a) y 15.1u) recogen estas figuras en general, pero luego a lo largo de la Ley se supedita el ejercicio de competencias en planificación, concesiones, au-

y los medios para llevarla a cabo. De momento nada ha trascendido sobre el "complemento estatal", en cuanto condición para la eficacia de esta ley y, desde luego, es imposible saber si tendremos que dar cuenta de ello en posteriores Observatorios.

2.2. LA LEY Y LA RESERVA DE 6.550 hm³ DEL PLAN HIDROLÓGICO DEL EBRO

En el derecho de aguas tradicional las reservas se hacen sobre tramos de ríos concretos (a *"determinados tramos de corrientes"* se refiere el art. 92 RDPH); son subjetivas (esto es a nombre de un beneficiario, que bien podría ser la Comunidad Autónoma de Aragón) y finalistas porque afectan el agua a un uso (económico o ambiental, esto es irrelevante, pero sí determinado)[10].

En su sentido tradicional, es un concepto propio de la planificación hidrológica pues expresa los destinos del agua amparados por el plan. En sentido estricto, las reservas son usos futuros y se diferencian de las asignaciones para demandas consolidadas (cfr. art. 20 RPH)[11]. Tanto las reservas como las asignaciones forman parte del contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca, de acuerdo con el art. 42 TRLA, que especifica que dentro de la descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas se incluirá (apartado b):

---

torizaciones, policía de aguas, órdenes para la sustitución de caudales, reutilización, vertidos, etc. a que haya acuerdo con la Administración General del Estado, transferencia o convenio. Las funciones públicas citadas no pueden ser objeto de encomienda de gestión (art. 15.1 de la Ley 30/1992), por lo que, salvo que se trate de convenios específicos para la ejecución de una obra o actuación, para que la ley pueda aplicarse en su integridad, haría falta una ley orgánica del art. 150.2 o bien una previa reforma de la Ley de aguas en la que se rompa con la interpretación de la vigente Ley de aguas del art. 149.1.22 CE, según la cual son del Estado las cuencas intercomunitarias. La STC 30/2011 ha señalado que la Constitución no recoge el criterio de cuenca, pero tampoco lo excluye. Lo inconstitucional, según su FJ 9, es que la ley estatal lleve a cabo un *"entendimiento fragmentador del concepto de cuenca hidrográfica, con ésta u otra denominación que pueda utilizarse"*.

10. Según la STS de 16 de mayo de 2003 (Ar. 4057), resultan ilegales las reservas indeterminadas que hagan los planes: *"De esta regulación (arts. 40. d) y 41.1 LAG, art. 78.2 RAPA y art. 92.2, párrafo segundo, RDPH) se deduce que no caben reservas indeterminadas ni en cuanto a su finalidad ni en cuanto a su duración, puesto que en los planes hidrológicos debe identificarse de forma concreta y precisa el origen de los recursos reservados, su destino previsto y el plazo para su materialización" (FJ 7º)*.
11. La primera habilitación para el establecimiento de reservas sobre determinados tramos de corrientes para servicios del Estado se hace mediante Real Decreto de 1918, sobre concesiones de aguas.

> *c') La **asignación** y **reserva** de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural. A este efecto se determinarán:*

Pues bien, en la Ley de Aragón la reserva hace una pirueta en el aire; y de *técnica para la atribución de destinos a volúmenes de agua* (sentido tradicional) pasa a ser un criterio para la atribución de competencias.

Esta metamorfosis queda, no obstante, desdibujada por el Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro que hace la ficción de que con la reserva de 6.550 hm^3 se respeta el sentido tradicional. La transcripción de su art. 32 permite entender bien por qué no puede ser una reserva:

> *"Artículo 32. Consideraciones generales sobre la asignación y reserva de recursos.*
>
> *1. De acuerdo con el artículo 42. b) c') del Texto refundido de la Ley de Aguas, se disponen las siguientes reservas a los fines generales que se determinan y se inscribirán de oficio por el Organismo de Cuenca en el Registro de Aguas:*
>
> *a) A solicitud de la Junta de Castilla y León se establece una reserva en la cabecera de los ríos Ebro, Nela y otros afluentes, de **40 hm^3/año,** para las necesidades de regadío.*
>
> *b) A solicitud de la Diputación Foral de Álava se establece una reserva en la cuenca del río Zadorra, de **21,75 hm^3/año**, para las necesidades de regadío.*
>
> *c) A solicitud del Gobierno de La Rioja se establece una reserva de agua de **148,75 hm^3/año** a disposición de la Comunidad Autónoma de La Rioja para cubrir las necesidades futuras en su territorio. Esta reserva se concreta en los ríos Tirón, Oja, Cárdenas, Jubera, Cidacos, Linares, Alhama y Ebro para las necesidades de abastecimiento y regadío.*
>
> *d) A solicitud del Gobierno de Navarra, de acuerdo con el Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra, Decreto Foral 105/2008, se establece una reserva del río Ega destinada a los regadíos de Tierra Estella, de **32 hm^3/año**.*
>
> *e) A solicitud de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se establece una reserva de **1 hm^3/año** en las cabeceras de los ríos Mesa y Piedra, para las necesidades de abastecimiento de población.*
>
> *f) A solicitud del Gobierno de Aragón, de acuerdo con el Pacto del Agua de Aragón y lo previsto en su Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril, así como la Ley 10/2001, de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional, se establece una reserva de agua de **6.550 hm^3/año** a disposición de la Comunidad Autónoma de Aragón para cubrir las necesidades presentes y futuras en su territorio. Esta reserva se concreta en una asignación de recursos de 4.260 hm^3/año para usos actuales, una asignación de recursos de*

> ***1.440 hm³/año*** *para nuevos desarrollos ligados a los planes hidrológicos y* ***850 hm³/año*** *de agua del eje del Ebro para las necesidades de regadío, energéticas, industriales y de abastecimiento de población.*
>
> *g) A solicitud de la Generalidad de Cataluña se establece una reserva de* ***445,15 hm³/año*** *para necesidades de regadío del plan de nuevos regadíos de Cataluña en la Demarcación Hidrográfica del Ebro, provenientes del Segre y afluentes y Ebro.*
>
> *h) A solicitud de la Generalidad Valenciana se establece una reserva de* ***10 hm³/año*** *en la cuenca del río Bergantes para las necesidades de abastecimiento de población y usos agropecuarios".*

El Plan no concreta los tramos de corrientes de donde provendrán los caudales reservados, ni el destino (se limita a adscribirlos a usos económicos). Sólo se indica que con la reserva se da cumplimiento al Pacto del Agua de Aragón firmado en 1992. Y dicho sin acritud, ¡cómo si no hubiera llovido desde entonces!

Las cifras de la reserva resultan por sí mismas expresivas de su falta de concreción, incluso las de los 850 hm³ del eje del Ebro (¿es el eje del Ebro un *"tramo determinado de corriente"*?), que se adscriben de forma indiferenciada a dos sistemas de explotación (Juntas de explotación 1 y 11).

2.3. VISIÓN SINTÉTICA DE LO ORGANIZATIVO Y LO SUSTANTIVO

La Ley dedica su Título II a la organización, que lógicamente no toma por base la unidad de cuenca y se apoya en el Instituto Aragonés del Agua. De su regulación (arts. 18-31), destaca que es una entidad de derecho público con vocación de convertirse en la Administración hidráulica autonómica. Mimetizando la organización estatal para cuencas intercomunitarias, también se crea la Comisión de Autoridades Competentes (art. 34) y la Comisión del Agua de Aragón (arts. 35-37).

En cuanto a las normas sustantivas, en lo principal, la Ley traslada reglas y criterios de la legislación básica de aguas y adopta la terminología de la DMA. Lo que resume mejor su contenido es su art. 2, que enumera las finalidades de la ley:

> *"a) Reconocer y proteger los derechos de Aragón y de los aragoneses en relación con el agua.*
>
> *b) Garantizar las necesidades básicas de uso de agua de la población que resida en Aragón, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón.*

c) Garantizar que un desarrollo económico y social sostenible de Aragón sea compatible con el buen estado de los ecosistemas acuáticos y terrestres.

d) Aplicar el principio de las políticas públicas de los poderes aragoneses de evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma de Aragón que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras de aragoneses.

e) Regular una gestión pública que garantice los derechos del agua de Aragón y los aragoneses.

f) Alcanzar el buen estado ecológico de las masas de agua en Aragón, protegiendo la calidad de las aguas superficiales y subterráneas".

2.4. NO ES UNA LEY PARA ESTOS TIEMPOS

Políticamente esta ley expresa legítimas aspiraciones del pueblo aragonés y la voluntad autonómica –ampliamente compartida por otras Comunidades Autónomas– de tener un mayor protagonismo en la gestión del agua. Uno de nosotros siempre se ha mostrado partidario de fijar un marco autonómico de gestión, delimitado por la planificación hidrológica de la demarcación[12]. La Ley de Aragón conforma un intento loable en esta dirección y, por tanto, es interesante. Además, dadas las especiales características de las aguas, no tendría por qué haber obstáculos para que las atribuciones competenciales se definan de forma diferenciada de una Comunidad a otra. Y a que para Aragón, el ámbito competencial se estableciera con respecto a reservas de caudales en sentido estricto.

Dicho lo anterior, no parece que la Ley de Aguas y Ríos se corresponda con esta época ya que está inspirada por la idea de que los recursos que constituyen la reserva hídrica de Aragón no afectan a otras Comunidades Autónomas porque, según la exposición de motivos de la Ley, *"deben ser objeto de aprovechamiento en su territorio.* (…) *La reserva hídrica es un volumen de agua disponible por la Comunidad Autónoma de Aragón para uso o aprovechamiento de los aragoneses en su territorio, y no afecta a otras Comunidades Autónomas por estar asignado y reservado en el plan hidrológico de cuenca a*

12. Caro-Patón Carmona, I., Macera Tiragallo, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Universidad de Valladolid, 2002; Caro-Patón Carmona, I., "Aguas y Cuenca del Duero", en *Derecho público de Castilla y León* Ignacio Sáez Hidalgo (Dir.), Lex Nova, Valladolid, 2008; "Las competencias en aguas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León", *Jornadas divulgativas del estatuto de autonomía de Castilla y León,* José Luis Cascajo Castro (Coord.), Junta de Castilla y León, Escuela de Administración Pública de Castilla y León, Valladolid 2010.

Aragón. De este modo, la reserva de agua puede definirse como un aprovechamiento hidráulico de interés exclusivo para Aragón".

La Ley parece retomar la distinción (que parecía enterrada) entre recursos y aprovechamientos hidráulicos como criterio de distribución competencial; es decir, sobre los usos, sin que parezca incluir también cómo buscar soluciones locales que permitan su armonización con la protección ambiental. En definitiva, cuesta trabajo dar una valoración positiva a una ley de Aguas en la que resultan marginales las fortísimas implicaciones que tiene la ordenación del territorio para la conservación de los ríos[13], o en la que no se considera que esa ingente reserva pueda servir también para dotaciones ambientales (reservas ambientales –esto es ríos que quedan blindados frente a afecciones o presiones– o caudales ecológicos), encargando a la Comunidad autónoma de su determinación para su posterior incorporación al plan hidrológico y seguimiento.

3. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

3.1. POR FIN SE COMPLETA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Los planes hidrológicos aprobados han adoptado la metodología de la DMA y, aunque no la hayan interiorizado completamente, suponen un avance hacia una gestión más participativa y transparente de los recursos hídricos. No hay duda de que la DMA ha resultado un revulsivo para la Administración; no tanto porque obligue a proteger nuestros ríos y acuíferos (este objetivo ya estaba en la Ley de 1985) sino por trasladarnos en serio a una fase de modernidad reflexiva, política e institucional, imprescindible para la gestión del agua.

13. El art. 5.l) de la Ley fija el criterio de compatibilidad con la ordenación del territorio y dedica su art. 67 a los informes a emitir por el Instituto Aragonés del Agua en tramitaciones de instrumentos territoriales. Pero aquí se hace referencia a otra cuestión bien distinta que es que la gestión del agua se lleve a cabo desde la intervención en el territorio, que es un ámbito al que no alcanzan los Organismos de cuenca: perímetros de protección de captaciones de agua potable, o de protección de acuíferos frente a la sobreexplotación y contaminación, medidas en espacios protegidos, inundaciones, etc. En la ley de Aragón, las fronteras administrativas autonómicas sirven a los efectos de establecer la presunción de que el uso más beneficioso será el que tenga lugar en ese territorio. Entre los factores pertinentes para una utilización equitativa y razonable del art. 6 de la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecho en Nueva York el 21 de mayo de 1997 (BOE de 3 de julio de 2014) no se utiliza el de la preferencia del uso en territorio. Ver Larios de Medrano, A., *La Regulación Internacional del Agua Dulce. Práctica española* (Prólogo de Carlos Jiménez Piernas), Thomson-Aranzadi, 2008.

Los planes hidrológicos obligatorios por la DMA son el cauce para la toma de las decisiones políticas esenciales relativas al cuánto de conservación queremos para nuestros ríos. Pero lo más relevante de estos planes es que la metodología para su adopción se caracteriza porque estas decisiones han de singularizarse para cada una de las masas de agua en que previamente se ha dividido la demarcación hidrográfica, considerando además cuál es su actual estado o potencial ecológico. Para estas dos cuestiones –designación de las masas y determinación de su estado– existen una serie de criterios e indicadores técnicos que dejan muy poco margen a la discrecionalidad. Y, por eso, en la medida en que en este primer ciclo de planificación se ha intentado, al menos, trazarlos y seguirlos se ha dado un primer paso hacia esta modernidad. La gran discrecionalidad de la planificación está en la concreción de los objetivos ambientales, que es otra manera de señalar cuáles son las presiones e impactos queremos y podemos mantener, pese a que determinen el establecimiento de una excepción a la consecución del objetivo ambiental de alcanzar el buen estado. Y es aquí donde nos queda un largo trecho por recorrer hasta que asumamos y apliquemos el mandato de la DMA: a saber, que estos objetivos ambientales para cada masa de agua se fijen, tras procedimientos participativos y transparentes y con motivaciones específicas.

3.2. EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Con respecto a lo procedimental, que resulta decisivo de cara al control de la discrecionalidad, cabe advertir que lamentablemente nos hemos quedado anclados en el siglo XIX. Decimos esto porque el proceso de elaboración de los planes hidrológicos se extendió en dos legislaturas de gobiernos de distinto color político, de manera que un gobierno adoptó el proyecto que se sometió a información pública y el siguiente aprobó el plan. En algunas cuencas –Duero y Tajo, por ejemplo– pudieron constatarse diferencias significativas entre el proyecto y el plan. En el *Observatorio* del año pasado planteábamos la pregunta de si habría resultado preceptivo repetir el trámite participativo. Ahora ya tenemos la respuesta: las STS de 4 de julio de 2014, (dictada en el recurso ordinario núm. 318/2013, contra el Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir) y la STS de 23 de septiembre de 2014 (rec. ordinario núm. 582/2012 contra el Real Decreto 1332/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa), han señalado que no es obligatorio. No obstante, el TS presume que los cambios incorporados se debieron a las alegaciones formuladas (en el caso del Tajo y del Duero, nos

consta que no fue así). El TS señala que en la normativa de planificación hidrológica –a diferencia de lo que sucede en urbanismo– no existe una norma expresa que obligue a repetir la información pública en caso de modificaciones sustanciales. A nuestro juicio, lo grave del caso es la falta de justificación de las decisiones políticas adoptadas por ambos gobiernos: sin motivación, no hay transparencia ni participación. Otra cuestión es el control jurisdiccional.

3.3. CARÁCTER DISPOSITIVO DE LOS PROGRAMAS DE MEDIDAS

Como no es posible hacer una revisión exhaustiva de todos los planes, este año, y para ser fieles al título de este capítulo, hemos elegido hacer una alusión a los programas de medidas. Para centrar el comentario, cabe recordar que en la metodología de la DMA, tanto la aplicación de las normas de protección obligatorias en materia de aguas (sistemas de control de captaciones o vertidos, construcción de determinadas depuradoras, y otras) como los objetivos ambientales fijados por el plan se han de alcanzar gracias al conjunto de las actuaciones incluidas en lo que se denomina "*programa de medidas*" (art. 11*).* La DMA señala que el plan ha de incluir un resumen de estas medidas (Anexo VII), pero que pueden contenerse en instrumentos de distinta naturaleza: leyes o normas de aplicación estatal, otros planes o actuaciones administrativas como, por ejemplo, planes de saneamiento autonómicos, previsiones para la revisión de un vertido o de una concesión de aguas, un plan de extracciones en casos de acuíferos sobreexplotados, etc. Como en el momento de determinar los objetivos ambientales, los Estados pueden optar por establecer objetivos menos rigurosos en atención al coste desproporcionado de las medidas[14], una vez fijadas las medidas –tanto las actuaciones para el cumplimiento de las normas legales obligatorias en materia de aguas como las necesarias para la consecución de los objetivos– no parece admisible supeditar su consecución a disponibilidades presupuestarias. Sin embargo, al modo de hacer política en nuestro Estado autonómico, no le es grata la idea de que las inversiones deban programarse con arreglo a la separación entre lo jurídicamente obligatorio y lo demás. Por eso, en la mayor parte de los planes, en la normativa se hace una referencia poco inteligible al programa de medidas[15].

14. *Guidance Document nº 20 (2009), Guidance document on exemptions to the environmental objectives*.

15. Así, por ejemplo, en la exposición de motivos del RD 595/2014 que aprueba el Plan Hidrológico del Júcar puede leerse que: *"el Programa de Medidas, es un instrumento vinculante y de cumplimiento obligatorio, en el horizonte temporal del plan, del*

Sin embargo, el plan hidrológico del Ebro hace una regulación loable y pragmática, que considera que también las Comunidades autónomas pueden tener competencias inversoras de las que depende su cumplimiento (importantes en materia de saneamiento) y, aunque con respecto a ellas el Estado se mantiene neutral, al menos se fijan reglas para su seguimiento. El art. 92 del RD 129/2014 (plan del Ebro), a propósito de la financiación del Programa de Medidas, establece:

> *"1. Aquellas actuaciones del Programa de Medidas ya incluidas en programas aprobados por las Autoridades competentes se atendrán a las fórmulas financieras previstas en los mismos. En el anexo 11 se establecen los mecanismos de financiación y las cuantías a financiar a través de los mismos, para las nuevas actuaciones previstas en este plan al horizonte 2015.*
>
> *2. Las actuaciones previstas en el plan se consideran susceptibles de ser incluidas en lo dispuesto por las normativas europeas para el acceso a los fondos europeos".*

La flexibilidad de sus previsiones se advierte en el apartado 3 de este mismo artículo:

> *"3. La relación de todas y cada una de las actuaciones para la consecución de los objetivos de este Plan se desarrolla en el Programa de Medidas del Plan Hidrológico previsto en el anexo 11 y desarrollado en la Memoria del Plan y en el anejo X de dicha Memoria. Si determinadas circunstancias, tales como la disponibilidad presupuestaria de los organismos identificados para la financiación del programa de medidas, hicieran inviable la realización de alguna o algunas de las actuaciones, el Organismo competente podrá:*
>
> *a) Posponer la ejecución de dicha actuación o grupo de actuaciones en sucesivos planes de gestión (2016-2021, 2022-2027) siempre que sea coherente con el cumplimiento de los objetivos fijados en este Plan Hidrológico y con un adecuado seguimiento del programa de medidas.*
>
> *b) Sustituir dicha actuación o grupo de actuaciones por una nueva actuación o grupo de actuaciones a los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Hidrológico en los términos que figuran en la disposición adicional segunda* (posibilita que, por Orden, se adopten nuevos parámetros para evaluar el estado de las masas de agua)".

---

que se han extraído sus principales mandatos de carácter normativo para trasladarlos a la Normativa que figura a continuación del real decreto, por lo que los principios básicos de dicho programa están estructuralmente incluidos en la citada Normativa, pero no por ello deja de tener el resto del Programa de Medidas carácter de obligatorio cumplimiento". No obstante, su ejecución queda subordinada a disponibilidades presupuestarias (art. 2 y DA 2ª).

El art. 93 del plan señala que las entidades encargadas de ejecutar actuaciones previstas en el Programa de Medidas facilitarán al organismo de cuenca durante el primer trimestre de cada año información sobre el desarrollo de las actuaciones que les correspondan.

3.4. YA ESTÁ ABIERTO EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN

A punto de terminar el año, y en el BOE de 30 de diciembre de 2014, se publicó la Resolución de la Dirección General del Agua por la que se anuncia la apertura del período de consulta e información pública de los documentos titulados *"Propuesta de proyecto de revisión del Plan Hidrológico, Proyecto de Plan de Gestión del Riesgo de Inundación y Estudio Ambiental Estratégico"* correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Esta revisión que tiene que estar lista para diciembre de 2015 (art. 13.7 DMA) resulta prematura, pues tenía que hacerse una vez que hubieran transcurrido seis años desde la adopción de los planes.

4. JURISPRUDENCIA

4.1. SENTENCIAS DEL TS: EN PARTICULAR, LA IMPUGNACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE DEMARCACIÓN APROBADOS EN 2013

El proceloso y complejo proceso de aprobación de los planes hidrológicos de demarcación ha desembocado, casi de forma inevitable y, desde luego, nada sorprendente, en la impugnación de un importante número de éstos en sede judicial. De esta forma, el TS se ha pronunciado en 2014 sobre la validez de los Planes hidrológicos de las demarcaciones del Cantábrico Occidental, Galicia Costa, Guadalquivir, Duero, Tinto, Odiel y Piedras, así como sobre el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña y sobre el ámbito territorial de demarcación hidrográfica del Júcar (en dos sentencias, de 13 y 17 de junio, en las que se reitera el confuso criterio jurisprudencial establecido por las SSTS de 22 y 27 de septiembre de 2011 y del que ya dimos cuenta en la edición correspondiente de este observatorio). Los motivos de impugnación, tanto de carácter formal como sustantivo, han sido diversos, pero pueden observarse algunos criterios de coincidencia, principalmente por lo que se refiere al proceso de participación de los distintos actores en la elaboración de los planes (ya nos hemos referido más

arriba a los pronunciamientos sobre el trámite de información pública) y, en especial, a la hora de establecer los caudales ecológicos. Analizaremos, a continuación, este nutrido conjunto de pronunciamientos, aunque cabe destacar desde ahora que, en estas sentencias, el TS ha construido un muro de papel que hace imposible el control de las decisiones discrecionales del plan.

a) Productores hidroeléctricos y caudales ecológicos

No cabe la menor duda de que la fijación de los caudales ecológicos supone uno de los elementos más complejos y de mayor conflictividad a la hora de configurar el contenido de los planes hidrológicos, implicando un condicionante sustancial a la disponibilidad del recurso y de los usos del agua. No debe sorprender, por tanto, que dicho aspecto se presente, de forma recurrente, en los procesos de impugnación de los planes hidrológicos. Se han dictado varias sentencias que resuelven impugnaciones de productores hidroeléctricos (empresas o asociaciones) en las que se solicitaba la anulación del régimen de caudales ecológicos adoptado por los planes hidrológicos del Cantábrico Occidental[16], Cantábrico Oriental[17], Duero[18], Galicia-Costa[19] y Miño Sil[20]. Con la excepción de Galicia-Costa, estos planes singularizaban los caudales ecológicos a respetar en determinadas masas de agua, imponiendo restricciones específicas o singulares[21] a los titulares de los aprovechamientos preexistentes situados en dichas masas.

16. STS de 11 de julio de 2014, nº recurso: 329/2013; STS de 11 de julio de 2014, nº recurso: 345/2013; y STS de 17 de junio de 2014, nº recurso: 343/2013.
17. STS de 5 de diciembre de dos mil catorce, nº recurso 330/2013.
18. STS de 20 de enero de 2015, nº recurso: 360/2013; STS de 2 de julio de 2014, nº recurso: 328/2013.
19. STS de 23 de septiembre de 2014, nº recurso: 582/2012; STS de 12 de diciembre de dos mil catorce, nº recurso 548/2012; y STS de 12 de diciembre de dos mil catorce, nº recurso 541/2012.
20. STS de 23 de enero de 2015, nº recurso: 277/2013; y STS de 21 de enero de 2015, nº recurso: 278/2013.
21. Según el art. 59.7 TRLA, los caudales ecológicos son *"una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación"*. Esta definición no dice nada acerca de su naturaleza jurídica: pone de manifiesto que, dentro de las disponibilidades de los recursos para los distintos usos o utilidades del agua, hay una parte que debe reservarse para atender o satisfacer las demandas o exigencias ambientales. Se trata, como ha señalado el TC, de una reserva de recursos (SSTC 195/2012, 239/12, 240/2012 y 19/2013). Como los caudales ecológicos se fijan de forma singular para cada masa de agua, su afección a los derechos concesionales preexistentes tiene distinta intensidad.

Lo más relevante de esta jurisprudencia es que en ella se afirma que, por encima de la redacción de cada plan hidrológico[22], la aplicación del art. 65.1.c) TRLA es preceptiva, de manera que la imposición singular de caudales ecológicos –y sea cual sea la redacción del plan– requiere la revisión del título concesional y *"el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa"* (art. 65.3 TRLA)[23]. El TS ha considerado que las pretensiones indemnizatorias formuladas por los recurrentes al impugnar los planes resultan prematuras y afirma que *"esta cuestión ha de suscitarse y resolverse, a tenor de los artículos 65.3 y 65.1.c) del TR de la Ley de Aguas, cuando se impugne la revisión de cada concesión administrativa"* (FJ 3º STS 3230/2014). Al respecto, cabe recordar que el caudal ecológico es un instrumento para la protección de los ríos, pero también una cláusula concesional (art. 15 bis RDPH).

Tiene también cierto interés lo que el TS ha señalado con respecto al proceso de concertación para la determinación de caudales ecológicos al que se refiere el art. 18.3 del Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio[24]. Según la jurisprudencia que comentamos, la concertación es obligatoria y consiste en una metodología para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca que propicia *"la confluencia de voluntades"*, aunque no implica que la determinación de los caudales ecológicos requiera la aceptación o el acuerdo del concesionario (la potestad de planificación es indisponible).

La concertación es una llamada que *"la Administración se hace a sí misma (…) para alcanzar el mejor grado de conocimiento con el fin de preservar los caudales ecológicos con el menor detrimento posible de los existentes derechos de uso del agua, pero residenciando siempre la decisión final en manos de la Administración. (…) Lo que no quiere decir que su resolución pueda ser arbitraria o carente de control. Precisamente los parámetros de ese control los encontramos explícitos en el texto que antes hemos reproducido del artículo 40 del TRLA (objetivos de la*

22. Por ejemplo, el art. 12 de los dos planes del Cantábrico señala que la exigibilidad de los caudales ecológicos depende de que se "notifique" la obligación al concesionario; el art. 23 del plan del Miño Sil señala que los caudales de desembalse son directamente exigibles desde su entrada en vigor.
23. Se trata de las siguientes sentencias ya citadas dictadas en los recursos núm. 343/2013, 329/2013, 345/2013, 584/2012, 278/2013, 541/2012 y 277/2013. Esta regla condujo a la anulación del precepto correspondiente del plan hidrológico de Galicia Costa en el que se indicaba que la implantación de caudales concesionales en aprovechamientos preexistentes no generaba derecho a indemnización (rec. ordinario núm. 582/2012).
24. *"El proceso de implantación del régimen de caudales ecológicos se desarrollará conforme a un proceso de concertación que tendrá en cuenta los usos y demandas actualmente existentes y su régimen concesional, así como las buenas prácticas".*

planificación), por lo que habrá de ser denunciado y probando que no se satisfacieron por la Administración los objetivos generales descritos en el precepto como, en su caso, podría ser controlada su decisión por los Tribunales, pero no invocando una capacidad de consenso a los titulares de intereses particulares que cercene la genérica aptitud de la Administración para planificar en función de los intereses generales[25]*"*.

En definitiva, durante el proceso de concertación ha de buscarse *"una participación activa"* de los concesionarios perjudicados y tenerse en cuenta *"los usos y demandas actualmente existentes y su régimen concesional, así como las buenas prácticas"* para compatibilizar, en lo posible, los caudales ecológicos con los derechos de uso del agua[26]. Puede interpretarse que el TS reconoce que el objetivo de la concertación es buscar la armonización entre las demandas ambientales y los derechos concesionales para así hacer efectivo el mandato constitucional de sostenibilidad (art. 45.2 de la Constitución) o alcanzar los objetivos de la planificación que son ambientales pero también de satisfacción de demandas.

Ahora bien, por más que el TS acepte sobre construcciones abstractas que la concertación está al servicio de la armonización entre intereses ambientales y económicos, cuando ha tenido que descender al tema concreto planteado por los recurrentes, siempre ha desestimado las pretensiones, sin que ninguna de las sentencias haya entrado en el fondo de la discrecionalidad de planificación (es decir, de las cifras concretas de caudales ecológicos adoptados), ni siquiera a través de sus elementos reglados (proceso de concertación). El proceso de concertación se regula con mucho detalle en la Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada por Orden ARM 2656/2008, de 10 de septiembre (IPH). Según su apartado 3.4, la determinación de los caudales ecológicos se hace en dos fases distintas: una primera de estudios técnicos (bien sobre el terreno o bien de gabinete) para fijar los caudales necesarios para cada masa de agua y una segunda de validación de los citados estudios a la luz de los objetivos ambientales fijados, del estado de la masa y de su afección a los usos preexistentes. La tercera fase a que se refiere la IPH es la de la implantación, que consistirá en la revisión de concesiones. En los casos en los que los recurrentes habían podido demostrar que este procedimiento se había inobservado porque no se había realizado la fase de validación de manera que los caudales ecológicos eran más altos que los necesarios para alcanzar los objetivos ambientales porque el caudal ecológico previo fuera suficiente o porque se habían fijado

25. STS de 2 de julio de 2014 (recurso contencioso administrativo nº 328/2013, Duero).
26. STS citada en nota anterior.

sin tener en cuenta los usos, el TS señalado que la IPH no es de aplicación obligatoria (sentencias dictadas en los recursos núm. 277/2013 y 360/2013) y ha desestimado los recursos.

Esta jurisprudencia deja un sabor muy amargo. Porque ha descafeinado las previsiones ambiciosas de algunos planes hidrológicos[27] que estaban redactadas considerando que no sería necesaria la revisión de las concesiones ni acaso tampoco la indemnización y, sin embargo, al minusvalorar la importancia práctica del proceso de concertación, no ha sentado las bases para que en este segundo ciclo de planificación se racionalice la toma de decisiones.

b) La impugnación del Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir

En un nutrido grupo de sentencias, el Tribunal Supremo analiza los motivos de impugnación presentados por diversas asociaciones y comunidades de regantes contra el Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.

De forma resumida, podríamos destacar dos líneas argumentales seguidas para impugnar el citado Plan. Una primera centrada, fundamentalmente, en deficiencias de carácter procedimental –inobservancia de las previsiones legales en el procedimiento de aprobación del Plan– y una segunda, y posterior, más enfocada en aspectos de carácter sustantivo –insuficiente dotación de agua para el cultivo de la fresa. Analizaremos, sumariamente, ambas vertientes impugnatorias a la luz de los distintos pronunciamientos judiciales.

Por lo que se refiere a la primera de las líneas argumentales, las SSTS 2989/2014 y 2992/2014, de 4 de julio, de la sección 4ª del Tribunal Supremo resuelven los recursos planteados por una unión de agricultores y una asociación de regantes. Se discute, por una parte, un problema de legitimación para la impugnación del plan, sobre la base de la acción pública medioambiental prevista en la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y, por otra, la vulneración de los trámites establecidos en el artículo 16.1 del citado cuerpo normativo, en lo

27. Ha habido diferencias entre planes muy significativas; y, según puso de relieve Arqued, V., (Subdirector General de Planificación Hidrológica) en la sesión Caudales ecológicos (ST-29) del CONAMA 2014, entre los planes estatales, los contrastes entre el Plan Hidrológico del Miño-Sil y el Tajo son muy llamativos, sin que existan razones explícitas que justifiquen las diferencias.

que atañe a la participación pública mediante el correspondiente trámite de información pública.

Considera el TS que ambas asociaciones están legitimadas activamente para la impugnación del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, concurriendo en ellas un interés legítimo, ex artículo 19 de la LJCA, sin que se requiera, en consecuencia, la observancia de los requisitos marcados en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006. Y es que, en efecto, a pesar de que la los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda se sustentan, mayoritariamente, sobre razones medioambientales, ello no significa que deba ejercitarse, en todo caso y necesariamente, la acción pública medioambiental, bastando la existencia de un mero interés legítimo, como es el caso.

Y por lo que respecta a los defectos procedimentales alegados por los recurrentes, el Tribunal rechaza la nulidad del Plan por la falta del preceptivo informe del Patronato del Parque Natural de Doñana y del informe del Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana, al considerar que el primero de los informes no resulta exigible en la elaboración de planes hidrológicos (sino en las *"actuaciones que puedan modificar la cantidad o calidad de las aguas subterráneas o superficiales aportadas al Parque Natural"*) y que el segundo resulta facultativo, en aplicación del artículo 82 de la LPAC, pues ninguna norma establece su carácter preceptivo.

Más interesante resulta la argumentación del TS a la hora de valorar una posible vulneración de la participación pública al no haberse realizado un trámite de información pública tras la introducción de modificaciones –que los recurrentes califican de sustanciales– durante la tramitación del Plan, concretamente de sus artículos 20, 21 y 22.

Después de ponderar la importancia que el trámite de información pública adquiere en la elaboración de los planes hidrológicos a la luz del TR de la Ley de Aguas –artículo 41.2–, en el Reglamento de Planificación Hidrológica –artículos 72 y ss.–, en la IPH –apartado 9.2–, y, sobre todo, en Ley 27/2006, de 18 de julio (a la que se remite expresamente el Reglamento de Planificación Hidrológica para la elaboración de los planes); el Tribunal no hace sino constatar que *"efectivamente la participación pública es esencial en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de la demarcación, que se hace efectiva mediante el correspondiente trámite de información pública"* (FJ 5º de la STS 2989/2014).

Pues bien, en el supuesto que acontece –elaboración del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir– dicho trámite

de información pública efectivamente se llevó a cabo, como consta en el Informe sobre el Proceso de Consulta Pública, y un Informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas al Esquema provisional de Temas importantes. La discusión no es, por tanto, si ese trámite debía producirse –es incontestable que así debía ser–, sino si una vez realizado y observadas por la Administración algunas de las alegaciones, con la correspondiente modificación del contenido del plan, bastaría para dar por cumplidas las exigencias de participación previstas en el artículo 16 de la Ley 27/2006 o debería llevarse a cabo otro trámite de información pública. Entiende el TS que, dada la relevancia del trámite de información pública, y lo "proceloso" del procedimiento de elaboración del plan no cabe repetir *"una y por qué no más veces, este trámite hasta que todos los intervinientes en el procedimiento estén de acuerdo, lo que difícilmente se producirá en estos casos atendido el número y contenido de las alegaciones formuladas en el periodo de información pública"* (FJ 5º de la STS 2989/2014).

La segunda de las líneas argumentales en la impugnación del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir se puede observar en un conjunto de pronunciamientos de final de año en los que se analizan, fundamentalmente, cuestiones de tipo sustantivo. Así, cabe destacar, bajo esta referencia, las SSTS 76/2015, de 7 de enero de 2015, 5462/2014, de 18 de diciembre de 2014, 5310/2014, de 11 de diciembre de 2014, 5308/2014, de 10 de diciembre de 2014 y 5300/2014, de 9 de diciembre de 2014. Conviene aclarar que sistemáticamente debería incluirse también la STS 5132/2014, de 9 de diciembre de 2014, pues si bien se refiere al Real Decreto 1329/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras, tanto los motivos impugnatorios, como los argumentos utilizados por el TS para desestimar el recurso, resultan coincidentes con esta línea jurisprudencial.

Los distintos escritos de demanda presentados se fundamentan en la vulneración, por parte del artículo 20 del plan hidrológico, de los artículos 54 de la Ley 30/1992 y 9.3 de la CE, al fijar una dotación neta de agua para el cultivo de la fresa y similares de forma no debidamente justificada e incurriendo en arbitrariedad, en tanto la cantidad fijada es distinta a la prevista por el informe emitido en 2008 por el Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) en que se basó la Administración para fijar la dotación de agua destinada al cultivo de la fresa y similares. Este mismo artículo 20 también vulnera, a juicio de los recurrentes, el artículo 40 del TR de la Ley de Aguas, pues los 4.500 m^3/ha/año que prevé para el cultivo de la fresa no satisfacen la demanda de agua ni garantizan el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial.

Ambos motivos de impugnación son, sin embargo, desestimados por el TS. En primer lugar, porque la decisión de la Administración de fijar en el plan esa dotación de agua para el cultivo de la fresa se sustenta en un informe –el de la IFAPA– *"suficientemente documentado y motivado, cuyas conclusiones no pueden considerarse irrazonables"* (fundamento de derecho 2º de la STS 5300/2014), previendo una dotación que a juicio del tribunal no imposibilita la realización de la actividad prevista.

Y, en segundo lugar, porque aunque la prueba pericial acreditase plenamente que la dotación necesaria para el cultivo de la fresa en la zona era de 7.000 m^3/ha/año y que los 4.500 m^3 fijados en el Plan pudiesen resultar insuficientes para el cultivo en sentido estricto –algo que el tribunal, en su fallo, ni niega ni afirma–, ello no significaría, necesariamente, que el precepto impugnado incumpliese uno de los fines fundamentales de la planificación hidrológica, previsto en el artículo 40.1 TRLA. La razón que esgrime el TS para llegar a dicha conclusión es que *"la satisfacción de las demandas de agua"* no supone el único objetivo que debe perseguir la Administración a la hora de conformar los planes hidrológicos, debiendo atender también a *"la protección del dominio público hidráulico, el desarrollo regional y sectorial, el uso racional y económico del agua, y la protección del medio ambiente"* (fundamento de derecho 3º de la STS 5300/2014). De esta forma, entiende el TS que a demanda de agua para la agricultura –y con más motivo la de un cultivo determinado– no es la única demanda de agua que el planificador ha de tener presente al fijar las dotaciones para cada clase de uso. Concluye el tribunal, en este sentido, que *"la planificación hidrológica, como cualquier otra actividad planificadora, debe conciliar intereses diferentes"*; conciliación o ponderación a la que *"sólo le es exigible no caer en resultados arbitrarios o ilógicos; algo que, por los motivos arriba expuestos, no cabe achacar al precepto impugnado"* (fundamento de derecho 3º de la STS 5300/2014).

Un aspecto problemático, que a juicio del TS no merece mayor consideración, es que el informe de la IFAPA, tan relevante a la hora de justificar su fallo, se refiere a las necesidades de agua para el cultivo de la fresa y similares únicamente en municipios de la provincia de Huelva. Cierto es, no obstante, que la dotación fijada finalmente por el plan fue más elevada que la sugerida por el informe (4500 m^3/ha/año por los 4000 m^3 previstos), pero esta circunstancia territorial quizá sí exigiese una mayor carga de motivación expositiva, dado el carácter discrecional de la decisión y, sobre todo, la circunstancia de que el plan ha de establecer con realismo los balances de los sistemas de explotación y, en su caso, también si existe un déficit para la satisfacción de las demandas. Según la legislación de aguas, los planes *"no crean por si solos derechos en favor de los particulares o entidades"* (art. 40.4 TRLA).

c) Control judicial de planes de cuencas intracomunitarias

Por Decreto 171/2014, de 23 de diciembre, se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Catalunya. Por Acuerdo GOV/186/2014, de la misma fecha, se aprobó el Programa de medidas. Lo que ha pasado con este plan puede calificarse, sin exageración, de *"surrealismo jurídico"*. El TSJ, en las sentencias comentadas en el Observatorio del año anterior, anulaba la aprobación autonómica del plan por un defecto formal (haberse omitido el informe del Consejo Consultivo). Esta anulación por sí misma no afectaba a su aprobación definitiva estatal que se produjo por Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, relativo al Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. En este año, se han dictado dos sentencias del TS sobre esto.

La primera, que es la STS de 20 de junio de 2014, nº recurso: 760/2011, confirma la sentencia del TSJ anulatoria del acto de aprobación del plan (provisional) recurrida en casación. La segunda sentencia –STS de 4 de abril de 2014, nº recurso: 2229/2013– cuyo objeto ya era el Real Decreto estatal se limita a declarar terminado el recurso contencioso-administrativo por pérdida sobrevenida de su objeto. Como falta la imprescindible declaración anulatoria, la sentencia no se ha publicado en el BOE como hubiera sido obligado de haberse estimado el recurso (cfr. art. 72.2. LJ) y desde luego formalmente el Real Decreto 1219/2011 estatal sigue vigente, generándose una situación de inseguridad jurídica que en nada ayuda a la comprensión del Estado autonómico: ni en su dimensión institucional (¿por qué al Estado este problema le resulta indiferente?) ni en su dimensión más práctica del día a día (los aplicadores del derecho tienen que acudir al nuevo Decreto de aprobación catalán, ignorando el Real Decreto estatal).

Una situación totalmente distinta se ha dado con respecto al conocimiento por parte del TS de la impugnación del Plan Hidrológico de Galicia Costa. En una primera sentencia, el Tribunal declaró que no podía entrar en los defectos –ni formales ni sustantivos– derivados de la aprobación autonómica. Sin embargo, esta sentencia fue anulada por el propio Tribunal al estimar un incidente de nulidad de actuaciones, dictándose la STS de 12 de diciembre de 2014 (recurso ordinario núm. 541/2012). Ya en ésta, el TS confirma que la aprobación autonómica es un acto de trámite inimpugnable separadamente de la aprobación final. Se hace la siguiente precisión acerca de las competencias estatales.

> *«(…) el específico régimen jurídico sobre el que el legislador ha disciplinado la aprobación de los Planes Hidrológicos por las Comunidades Autónomas que, a virtud de sus Estatutos de Autonomía, ejerzan competencia sobre el*

dominio público hidráulico en cuencas hidrográfica comprendidas íntegramente dentro de su territorio, siendo decisivo a este respecto lo dispuesto en el artículo 40.6 de la Ley de Aguas, según el cual dichos Planes elaborados por las Comunidades Autónomas serán aprobados por el Gobierno mediante Real Decreto "si se ajustan a las prescripciones de los artículos 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".

Quiere esto decir que el ámbito de decisión del Gobierno se extiende al control de si la planificación acordada por la Comunidad cumple los objetivos generales de conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de la Ley, la satisfacción de las demandas del agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales, así como que su ámbito sea coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente, que no creen por sí solos derechos en favor de entidades o particulares y que además contengan la larga relación de contenidos obligatorios que se relacionan en el mencionado artículo 42. Se observa así que si a lo anteriormente relatado, se agregan las imposiciones derivadas de los obligados contenidos del Plan Hidrológico Nacional y la prohibición de que afecten a los recursos de otras cuencas, el resultado es el de una amplísima intervención del Estado, condicionante de la aprobación definitiva del Plan formulado por la Comunidad Autónoma y por tanto de su vigencia, con espacios incluso generadores de eventuales equívocos competenciales, por lo que no sería razonable hacer recaer sobre el interesado legítimo la carga de una impugnación autónoma, previa a la aprobación por el Gobierno, de los aspectos de la planificación reservados a la competencia de la Comunidad, en primer lugar, porque de este modo se le obligaría a acudir a un proceso contra una actuación administrativa todavía carente de eficacia ejecutiva y, en segundo lugar, porque al ofrecer gran dificultad deslindar limpiamente aquellas competencias, en el sentido de poder apreciar las que deban de considerarse plenamente exentas de una intervención estatal tan amplia y acogida a principios de tan posible generosa aplicación como los enunciados en el citado artículo 40.1, sería un gravamen procesal excesivo para la parte en relación con su derecho constitucional a obtener una tutela judicial efectiva obligarle a promover un control de la legalidad de la actuación planificadora de la Administración Autonómica antes de que la misma haya sido sometida al escrutinio que la Ley reconoce a la del Estado».

Cabe preguntarse si esta jurisprudencia se utilizaría por el TSJ Cataluña, en una eventual impugnación del Decreto aprobatorio del plan catalán, para inadmitir el recurso por entender que se trata de un acto de trámite inimpugnable (art. 25 LJ). Entre la aprobación autonómica del plan

de Galicia Costa y el de cuencas internas de Cataluña, hay una diferencia formal y es que el primero se adoptó por Acuerdo y el segundo por Decreto, pero esta cuestión no debería ser relevante desde la perspectiva de la normativa procesal.

d) Impugnación del Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico

En Sentencia 1247/2014, de 19 de marzo, el Tribunal Supremo resuelve el recurso interpuesto por la *Asociación de Productores de Energía Eléctrica URWATT* contra el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1996, de 11 de abril (en adelante, RDPH).

En concreto, la asociación recurrente aduce que la reforma reglamentaria producida en el año 2012 supone una limitación de derechos preexistentes, así como una merma en la actividad energética que desarrollan sus asociados, oponiéndose a lo dispuesto por el TR de la Ley de Aguas de 2001 en tres importantes aspectos: en primer lugar, en relación al plazo de las concesiones administrativas (artículos 97 y 153.1 del Reglamento recurrido); en segundo lugar, en lo que respecta a la exigencia de evaluación de impacto sobre las obras previstas en el artículo 126 bis.5; y, por último, en lo relativo a la demolición de las obras (artículo 89.4). Solicita, de forma subsidiaria en el caso de que su pretensión principal sea rechazada, que los preceptos del RDPH modificados no se apliquen retroactivamente a las concesiones ya otorgadas en la fecha de entrada en vigor de la reforma.

El primero de los motivos que aduce la recurrente para cuestionar la legalidad de la reforma del RDPH se refiere al plazo máximo de duración de la concesión administrativa, que en virtud del artículo 97 del RDPH no podrá superar *"incluidas las prórrogas"* los setenta y cinco años. Considera la asociación que tal regulación, que se vincula expresamente al artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (de carácter básico, en virtud de la disposición final segunda de dicha Ley), resulta, sin embargo, contraria a los apartados cuarto y sexto del artículo 59 del TRLA. En síntesis, la recurrente argumenta que la cobertura legal que el citado precepto de la Ley 33/2003 otorga al artículo 97 del RDPH sólo podría producirse "a falta de norma especial" que regulase dicho plazo; circunstancia que en el ámbito del dominio público hidráulico no acontece, por cuanto el artículo 59 del TRLA fija legalmente un plazo máximo de la concesión de 75 años (apartado cuarto) al que, en entendimiento de la recurrente, se podría sumar otro de 10 años correspondiente a la prórroga prevista en el apartado sexto del citado artículo 59

del TRLA. De esta forma, debería considerarse que la reforma del RDPH habría incluido, por vía reglamentaria, una reducción del plazo máximo que marca la Ley y que alcanzaría hasta los 85 años.

El TS rechaza, sin embargo, esta argumentación, consolidando así una línea jurisprudencial ya iniciada por las SSTS de 25 y 29 de octubre de 2013. En primer lugar, por el carácter básico del artículo 93.3 de la Ley 33/2003 y por la pérdida de sentido de éste en el caso de que las leyes especiales o normas sectoriales estableciesen excepciones a ese periodo máximo de duración (en aplicación del artículo 5.4 de la propia Ley 33/2003). Afirma, a este respecto, que "*la norma básica contenida en la Ley 33/2003 no cumpliría la función a que está llamada, si cuando fija un plazo máximo de duración para las concesiones de los bienes de dominio público en general, las normas especiales que regulan los diferentes bienes de dominio público pudieran determinar un plazo superior*" (FJ tercero).

De esta forma (y conviene hacer notar que esta línea interpretativa resulta válida para cualquier ámbito normativo relativo al dominio público estatal), considera el TS que el expresado precepto básico de la Ley 33/2003 establece "*un plazo máximo improrrogable*", si bien permite que las normas sectoriales –en este caso la Ley de Aguas o su Reglamento de desarrollo– puedan establecer otro plazo menor, pero no uno superior, pues entonces, lógicamente, aquél dejaría de ser máximo.

Sostiene el Tribunal, además, que el artículo 59.6 del TRLA no establece, contrariamente a lo que señala la asociación recurrente, un plazo máximo superior a los 75 años que determinan tanto el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, como el artículo 97 del RDPH. Y es que el límite máximo de diez años al que puede prorrogarse, por una sola vez, el plazo de la concesión para que las obras puedan amortizarse sólo podría aplicarse a concesiones otorgadas inicialmente con un plazo inferior al máximo legal de 75 años. Dicho de otro modo, esta prórroga sólo cabría en aquellas concesiones "*en las que la suma del plazo concesional fijado y la adición de la prórroga –que no es de diez años sino que comprende sólo el tiempo preciso para que las obras puedan amortizarse– no exceda de los 75 años*", entendiendo el TS que ésta es "*la única interpretación posible*" del citado artículo 59.6 del TRLA (FJ cuarto). Es evidente que con esta interpretación el TS restringe, de forma considerable, la virtualidad del artículo 5.4 de la citada Ley 33/2003 (precepto de aplicación general conforme a la DF. 2ª de dicho cuerpo normativo), pues a pesar de que este precepto establece el carácter supletorio de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas en relación a la regulación especial del dominio público, la solución jurisprudencial por la que se opta

invierte los términos aplicativos, dando preferencia al contenido básico de la Ley 33/2003 sobre las leyes especiales.

Como segundo motivo de impugnación, sostiene la asociación recurrente que el artículo 89.4 del RDPH carece de cobertura legal en el TRLA cuando establece, respecto de la extinción de la concesión, que al concluir ese derecho concesional revertirán al Estado gratuitamente y libres de cargas las obras construidas, y añade, en el párrafo primero, *in fine*, que la reversión tendrá lugar "*sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional y, en su caso, las relativas a la reversión de otros elementos situados fuera del demanio*".

Sin embargo, el TS rechaza dicho motivo, pese a reconocer que el inciso final del artículo 89.4 del RDPH no resulta coincidente con la literalidad del artículo 53.4 del TRLA. Considera, en este sentido, que esta novedad no introduce "*ninguna contradicción con la Ley, ni regula aspectos sustanciales ni relevantes de la misma*", presentando "*un contenido propio de una norma reglamentaria de desarrollo o ejecución de la Ley, al especificar un supuesto concreto*" (FJ quinto). La explicación deriva del propio artículo 53.4 del TRLA, pues el TS vincula la posibilidad de reversión de los elementos situados fuera del demanio al "cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional" (inciso con el que concluye su redacción el citado precepto del TRLA). De esta forma, la reversión de tales elementos, prevista en el artículo 89.4 del RDPH, se producirá cuando así se haya reflejado en las correspondientes estipulaciones de la concesión, siendo ésta la única interpretación que sustenta la legalidad del novedoso inciso del precepto reglamentario).

Y como tercer y último motivo de impugnación, la recurrente argumenta que carece de cobertura competencial el artículo 126.bis.5, en tanto dispone que "*para el otorgamiento de nuevas autorizaciones o concesiones de obras trasversales al cauce (…) será exigible una evaluación de impacto de dichas obras sobre el régimen de transportes de sedimentos del cauce (…)*". Entiende el TS, no obstante, que dicho precepto no supone una invasión a las competencias de las Comunidades Autónomas, pues se enmarca en la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.23 de la CE para la "legislación básica sobre protección del medio ambiente", resulta adecuada y concordante con la legislación estatal sobre evaluación de impacto ambiental y constituye una "*medida ambiental*" que cubre "*una evidente función de defensa y salvaguarda del dominio público hidráulico*" (FJ sexto).

Por último, respecto a la pretensión subsidiaria de la asociación recurrente (que no se aplique retroactivamente la reforma del RDPH a las

concesiones otorgadas) el TS confirma que las disposiciones impugnadas no tienen alcance retroactivo. No obstante, ello no va a significar, de forma coherente con la interpretación jurisprudencial realizada por el TS, que las concesiones otorgadas anteriormente puedan prorrogarse más allá de los 75 años, pues "*la previsión contenida en el artículo 97, sobre el plazo de las concesiones que es la norma que atrae las alegaciones sobre la irretroactividad invocada, no innova el ordenamiento jurídico, según la interpretación que venimos manteniendo, pues dicho plazo máximo ya estaba fijado en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el TR de la Ley de Aguas*" (FJ octavo).

e) Competencia sobre limpieza del río Tormes a su paso por Salamanca

Las discusiones en relación al ámbito hidrológico a menudo se centran en los grandes aspectos de esta materia –planificación, gestión de recursos, ámbito competencial…– olvidando asuntos del día a día sobre los que escasamente se repara. La STS 2302/2014, de 10 de junio de 2014, que resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Salamanca contra la Sentencia de 29 de diciembre de 2011 dictada por el TSJ de Castilla y León, ejemplifica perfectamente esta afirmación. En esta sentencia el TS trata de dar respuesta a una pregunta tan aparentemente sencilla como relevante: ¿a quién corresponde la limpieza de los ríos?

En efecto, en este pronunciamiento se resuelve lo que materialmente supone un conflicto negativo de competencias entre la Confederación Hidrográfica del Duero y el propio Ayuntamiento de Salamanca, al considerar ambos que no corresponde al ámbito de sus competencias la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca. En consecuencia, y mediante resolución del presidente de la Confederación Hidrográfica, el organismo de cuenca desestima el requerimiento dirigido por el Ayuntamiento para que se reconociera competente para llevar a cabo la limpieza del cauce.

La sentencia del TSJ de Castilla y León impugnada en casación, tras un análisis de la legislación aplicable al caso, no encuentra ningún fundamento normativo para afirmar que la Confederación Hidrográfica del Duero sea competente para la limpieza del cauce del río Duero a su paso por el término municipal de Salamanca y, por consiguiente, desestima el recurso contencioso-administrativo. Misma conclusión a la que llega el TS, aunque algunas de sus argumentaciones resulten cuando menos discutibles.

En primer lugar, el TS acota el objeto del litigio a lo que califica como *"limpieza ordinaria o cotidiana"* del cauce, dejando al margen actuaciones

extraordinarias o esporádicas de mayor envergadura (FJ tercero). Y, en segundo lugar, confirma la inexistencia de precedentes jurisprudenciales al caso, eludiendo tomar en consideración otras referencias judiciales (especialmente sentencias de Tribunales Superiores de Justicia) alegadas por el Ayuntamiento recurrente.

El TS afirma que ninguno de los preceptos de la legislación de aguas invocados por el recurrente (arts. 2, 4, 23, 24 y 92 del Texto Refundido de la Ley de Aguas) "*permiten concluir que la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas sea competencia del organismo de cuenca*" (FJ quinto). Y la afirmación no resulta, en absoluto, descabellada. En ningún precepto del TRLA se establece que los trabajos cotidianos de limpieza del cauce de los ríos sean competencia del organismo de cuenca, al igual que tampoco se dice a quién competen a diferencia, por ejemplo, de lo que hace el artículo 115.d) de la Ley de Costas respecto a las playas. Tal omisión, en opinión del TS, seguramente implique que *"el organismo de cuenca, precisamente como consecuencia de sus funciones de inspección y policía, no podría legalmente desentenderse de que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios"* (FJ quinto).

Para el TS la clave para la resolución del problema reside en el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, en tanto dispone que *"Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico"*. Resulta muy interesante comprobar la interpretación que realiza el TS de este precepto, más allá de la relevancia que el mismo tiene para el caso.

En primer lugar, respecto a las "actuaciones" a realizar en cauces públicos situados en zonas urbanas. Para el TS, el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional establece *"que las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo lo serán también para todas aquellas actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas que no impliquen ejercicio de competencias legalmente atribuidas a la Administración Hidráulica"* (FJ sexto). Esto implica, desde la perspectiva del supuesto analizado, que la competencia para la limpieza ordinaria de los cauces, al no estar recogida expresamente dentro de las funciones que la legislación de aguas otorga a los organismos de cuenca, "cae dentro del ámbito de aplicación de la regla general establecida por dicho precepto legal, a saber: que se trata de una de esas *actuaciones* genéricamente encomendadas a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo" (FJ sexto).

En segundo lugar, respecto a la expresión *"zonas urbanas"*. Entiende el TS que tal mención no resulta *"equivalente de lo que, con arreglo a la antigua legislación urbanística, era el suelo urbano"* (FJ sexto). De esta forma, la idea de "zonas urbanas" tiene, para el TS, un significado autónomo, *"pues lo determinante no es tanto la concreta clasificación urbanística de los terrenos que atraviesa el río, cuanto que se trate de un espacio materialmente urbano; esto es, de un pueblo o ciudad y de sus aledaños"* (FJ sexto). La concreción de las zonas urbanas queda, a tenor de esta interpretación del TS, sustentada en criterios genéricos y ciertamente imprecisos, lo que puede dar lugar a una gran conflictividad. Hubiese sido preferible establecer una referencia más clara y objetiva como, por ejemplo, la adoptada por la Ley estatal de Carreteras cuando, en su artículo 37.2, define los tramos urbanos y travesías de las carreteras cuando éstas discurran, ya por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, ya por tramos en los que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes. Dichas referencias –que se podían haber considerado por analogía– resultarían más precisas en su contenido y, desde nuestra óptica, más adecuadas a la finalidad que parece otorgar el TS al artículo 28.4 de la Ley del PHN.

Como conclusión, el TS no afirma que la limpieza del cauce del río Tormes, a su paso por el término municipal de Salamanca, competa al Ayuntamiento de esa ciudad, pues determinar cuáles sean *"las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo es una cuestión de derecho autonómico"* (FJ sexto). Lo que sí sostiene, al igual que la sentencia recurrida, es que dicha competencia no le corresponde al organismo de cuenca, sin que exista, no obstante, ningún impedimento para que éste la asuma por *"vía convencional en determinados términos municipales"* (FJ séptimo).

f) Carácter del informe del organismo de cuenca en relación a los planes urbanísticos

Un nuevo conjunto de pronunciamientos –hasta ocho, en total– nos recuerda el carácter consolidado y plenamente vigente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se afirma la naturaleza no sólo preceptiva, sino vinculante, del informe del organismo de cuenca en el seno del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. Informe regulado en el artículo 25.4 del TRLA y que se refiere tanto a la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos para los nuevos desarrollos urbanísticos, como

al respeto del dominio público hidráulico y de sus zonas de servidumbre y policía en los instrumentos de ordenación urbanística.

En efecto, las SSTS 110/2014, de 16 de enero, 1058/2014, de 18 de marzo, 2645/2014, de 26 de junio, 2876/2014, de 8 de julio, 2974/2014, de 15 de julio, 4661/2014, de 14 de noviembre, reafirman esta voluntarista línea jurisprudencial iniciada en 2012. Jurisprudencia que hasta ahora resultaba, sin lugar a dudas, plenamente aplicable a los planes aprobados en la Comunidad Valenciana como consecuencia de la remisión que el artículo 83.2 de la Ley urbanística valenciana 16/2005 hacía y hace a la disposición adicional 2ª, 4º, de la Ley estatal 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública; pero cuya virtualidad en el resto del territorio seguía estando en entredicho, a falta de nuevos pronunciamientos distintos al ya referenciado en la pasada edición del Observatorio[28]. Pues bien, durante este año 2014 se ha producido un segundo y un tercer pronunciamiento que confirman, consecuentemente, esta interpretación jurisprudencial. Algo que no debería sorprendernos, ya que lo contrario hubiese significado que el TS hacía descansar en la voluntad del legislador autonómico la capacidad para habilitar y hacer efectiva la aplicación de la Ley estatal 13/2003.

Hasta ahora esta solución jurisprudencial se había aplicado únicamente a supuestos referidos a planes urbanísticos aprobados en el ámbito de la Comunidad Valenciana, con la mencionada excepción de la STS 4557/2013 para un plan aprobado en la Comunidad Autónoma de Canarias. Sin embargo, las SSTS 2685/2014, de 20 de junio y 2893/2014, de 4 de julio, se pronuncian sobre la validez de unos instrumentos de planificación urbanística –Normas Urbanísticas Municipales de Belorado (Burgos) y PGOU de Melón (Orense)– aprobados en ausencia de informe del organismo de cuenca. Ambos supuestos resultan sumamente interesantes, y en especial el segundo, pues la Confederación Hidrográfica del Norte no emitió el informe previsto en el artículo 25.4 de la Ley de Aguas, sino que requirió al Ayuntamiento la justificación de la disponibilidad de los recursos hídricos necesarios para atender al incremento de la demanda de agua que se derivaba de la duplicación de la población en diez años y de la construcción de un parque empresarial y un campo de golf. El Ayuntamiento no atendió dicho requerimiento, y una vez aprobado e impugnado en sede judicial el Plan, alegó que la ausencia de informe conlleva su sentido desfavorable (artículo 25.4 del TRLA, en relación con el 83 de la LPAC)

28. STS 4557/2013, de 13 de septiembre, en la que se enjuiciaba la validez del Plan Territorial Parcial de la Plataforma Logística del Sur (PTP-PLS) de Tenerife, aprobado por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 12 de mayo de 2008.

lo que, dado su carácter preceptivo pero no vinculante, obligaba al órgano judicial a entrar a valorar si la suficiencia de los recursos hídricos estaba o no correctamente justificada en el Anexo de la Memoria Justificativa.

El TS, sin embargo, rechaza dicho razonamiento, basándose para ello en su nutrida jurisprudencia sobre el carácter del informe del artículo 25.4 del TRLA. Esto es, afirma que "dado que la norma establece que ante la falta de informe emitido en plazo debe entenderse que es desfavorable, y puesto que ese informe presunto –lo mismo que el emitido de forma expresa– tiene carácter vinculante, resultaría ya fuera de lugar cualquier otra valoración probatoria tendente a determinar si estaba o no justificada la suficiencia de los recursos hídricos" (FJ 4º STS 1732/2014). Como puede observarse, el carácter vinculante del informe atribuido por la jurisprudencia del TS resulta absolutamente decisivo en un supuesto como éste, en el que la aprobación del plan urbanístico se produce en ausencia del mismo.

No obstante, la cita jurisprudencial de ambas sentencias resulta imprecisa y, desde luego, requería una mejor explicación. El motivo es que toda esta construcción jurisprudencial pivotaba sobre tres elementos esenciales (25.4 del TRLA, disposición adicional 2ª. 4ª. de la Ley 13/2003 y artículo 83.2 de la Ley urbanística valenciana), uno de los cuales no se halla presente en los supuestos analizados: remisión de la normativa autonómica a la disposición adicional 2ª 4ª de la Ley 13/2013. De hecho, en la STS 2893/2014 se elude realizar cualquier mención a esta remisión, indicando que tal jurisprudencia realiza una "interpretación concordada" del artículo 25.4 del TRLA y de la disposición adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2003 (FJ 4º). Por su parte, la STS 2685/2014 sí que recuerda que el carácter vinculante que se deduce de la interpretación jurisprudencial del TS se produce "desde la especial consideración a la legislación urbanística valenciana pero con criterios enteramente aplicables al supuesto ahora enjuiciado" (FJ 6º). Tales criterios no son, sin embargo, tan "plenamente" aplicables como pretende en su afirmación el TS, pues la normativa urbanística en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (en concreto, los artículos 52.4 de la Ley urbanística y 153.1.a) del Reglamento de urbanismo) ni establece el carácter vinculante del informe –como erróneamente afirma la STSJ de Castilla y León de 23 de septiembre de 2011 impugnada–, ni remite a la disposición adicional 2ª. 4ª. de la Ley 13/2003, como sí hace la normativa valenciana.

La consecuencia, en todo caso, es razonable, pues esta línea jurisprudencial debía aplicarse con carácter uniforme a todo el territorio nacional. Y más teniendo en cuenta que era la normativa estatal la que imponía y mo-

tivaba dicha solución. No obstante lo anterior, el complejo *iter* argumental que había trazado el TS al construir esta jurisprudencia –sustentado, no olvidemos, en la normativa urbanística autonómica– exigía una mejor y más completa explicación en supuestos en los que, como era el caso, no existía la fundamental remisión producida desde la legislación autonómica.

g) Falta de legitimación de Comunidades de regantes por una aplicación analógica del art. 20c) LJ

La sentencia del TS de 12 de diciembre de 2014, dictada en el recurso de casación núm. 1222/2014, aplica a una Comunidad de Regantes la prohibición para recurrir por falta de legitimación del art. 20.c) LJ, que se refiere a las *"Entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado (…)"* con respecto a la actividad de esta Administración.

Esta sentencia contiene una tesis profundamente restrictiva del derecho a la tutela judicial y, en nuestra opinión, consolida una línea interpretativa abiertamente inconstitucional. Por las razones que a continuación se señalan, la aplicación del art. 20 c) LJ a una Comunidad de usuarios es improcedente.

En primer lugar porque, según el art. 82.1 TRLA es una *"Corporación de derecho público"* que no es un concepto equivalente al de *"Entidad de derecho público"*. La equiparación automática que hace el TS entre ambos tipos de personificaciones desconoce que son realidades jurídicas distintas, con las que se traslada a la terminología administrativista la distinción clásica de la doctrina civil entre fundaciones (instituciones) y asociaciones. Esta clasificación pivota sobre la base de que las instituciones o entidades de derecho público son un conjunto de medios adscritos a un fin fundacional y sin voluntad propia distinta de la de su fundador. Por el contrario, las asociaciones de usuarios son agrupaciones de base personal (y no de naturaleza instrumental), y sin perjuicio de que se definan *ob rem* o *propter rem* (esto es, por relación a una cosa, que es el aprovechamiento común de las aguas) tienen una voluntad propia, que es la suma de las voluntades de sus miembros.

En segundo lugar, porque la jurisprudencia reiterada del TC (SSTC 203/2002, 220/2003, 173/2004 entre otras) impone la aplicación del principio *pro actione y* este principio veta que se hagan interpretaciones ampliatorias o analógicas de reglas limitativas del acceso a la jurisdicción. Y más aún en este caso, cuando en este mismo precepto se exceptúan de la prohibición a las entidades que *"por ley estén dotados de un estatuto específico de autonomía"* [art. 20.c) *in fine*]. Y, aunque obviamente, este inciso está pensado para las

Administraciones independientes, es claro que la idea de fondo –existencia de una voluntad propia– concurre también en todas y cada una de las Corporaciones públicas.

En tercer lugar, el Tribunal, tras hacer una disquisición muy abstracta entre su legitimación con respecto a actuaciones de *"interés público"* y de *"interés privado"*, concluye –sin ninguna base normativa– que las corporaciones no están legitimadas para impugnar actos de interés público, porque *"la comunidad de regantes no puede oponerse a la defensa del interés general que corresponde al organismo de cuenca"*. Esta afirmación es un auténtico oxímoron. Porque señalar que falta legitimación cuando la Administración defiende el interés general equivale a afirmar que ningún acto administrativo es recurrible porque existe la presunción de que todos sirven al interés general. ¿Dónde queda, entonces, el art. 106 de la Constitución?

En el caso de autos, además, lo recurrido era la resolución de un recurso de alzada ("recurso de alzada impropio") de los que proceden frente a actos de órganos de la Comunidad de usuarios en los que ejercen funciones públicas (art. 84.5 TRLA). De extenderse la perniciosa doctrina de esta sentencia, ninguna Comunidad de usuarios podrá cuestionar los actos de la Confederación de la que depende y no vemos ninguna razón por la que deba crearse un ámbito de decisión de los Organismos de cuenca exento de control jurisdiccional.

4.2. JURISPRUDENCIA DEL TC: PREVALENCIA DE LAS REGLAS DE LOS PORN SOBRE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA, SIN PERJUICIO DE SU DEROGACIÓN SINGULAR CUANDO EXISTAN RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO

Este año debemos destacar, fundamentalmente, las dos sentencias del TC en las que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona (SSTC 154/2014, de 25 de septiembre, y 182/2014, de 6 de noviembre). Su importancia principal radica en que son los primeros pronunciamientos del TC sobre la concurrencia de competencias estatales y autonómicas que inciden sobre las aguas supracomunitarias que se resuelven conforme al criterio de prevalencia establecido en la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad (en adelante, LPNB); criterio de prevalencia aplicable a la ordenación contenida en los planes de ordenación de los recursos

naturales de espacios naturales protegidos en virtud del artículo 18 de la citada LPNB[29].

Entre otros contenidos, la Ley autonómica objeto de impugnación recoge una serie de usos incompatibles que coinciden con los previstos en el PORN del mismo ámbito, algunos de los cuales afectan directamente, en opinión de la abogacía del Estado, a las competencias estatales en materia de aguas (instalación de nuevas centrales para la producción de energía hidroeléctrica, construcción o recrecimiento de presas, nuevos trasvases de aguas, etc.).

Considera el TC que la previsión de usos incompatibles no supone una vulneración competencial. Recuerda, para ello, que la LPNB *"impone la prevalencia de los intereses ambientales a los que sirven los planes de ordenación de los recursos naturales sobre cualesquiera otros intereses públicos"* y que, por tanto, las determinaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales se imponen a cualesquiera actuaciones, planes y programas sectoriales –incluidos los hidrológicos–, resultando *"vinculantes para todas las Administraciones públicas"* (STC 154/2014 FJ 4). Y aunque la Ley de declaración del parque natural impugnada no es propiamente un plan de ordenación de los recursos naturales, ha incluido entre sus determinaciones la regulación de los usos que forma parte del contenido mínimo que debe comprender este tipo de planes de ordenación (art. 19 de la LPNB), y lo ha hecho en los mismos términos del Decreto que aprueba el plan de ordenación, por lo que, para el TC, *"resulta igualmente de aplicación la regla general de prevalencia de los intereses ambientales protegidos por esta herramienta jurídica"* (STC 154/2014 FJ 4).

Pero la clave de la cuestión no sólo está en esta regla general de prevalencia que la LPNB establece, sino en el supuesto excepcional que, al mismo tiempo, incorpora en su artículo 18.3, permitiendo que cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales puedan *"contradecir o no acoger el contenido de los planes de ordenación de los recursos naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública"*. Pues bien, aunque la Ley autonómica impugnada no incluya dicha excepción en relación a los usos y actividades

29. Hasta el momento, en las sentencias en las que se había dado respuesta a la concurrencia competencial que afecta a las aguas supracomunitarias en relación con la fijación de los caudales ecológicos no estaba en juego la ordenación de los espacios naturales, tal y como ha sido configurada por la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos, sino la competencia en materia de pesca o de protección general del medio ambiente (por todas, SSTC 123/2003, de 19 de junio; 110/2011, de 22 de junio, FJ 7; y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5).

incompatibles, tampoco obsta –ni podría hacerlo, en atención al carácter básico del artículo 18.3 de la LPNB– a que de forma motivada, y a la vista de las razones imperiosas de interés público concurrentes, se pudiesen exceptuar tales usos incompatibles, admitiéndose actividades sectoriales autonómicas o estatales, incluidas las consistentes en la construcción y recrecimiento de presas (STC 154/2014 FJ 4 y 6).

Es más, entiende el TC que la Ley estatal sectorial (en este caso, el TRLA) no recoge una regla distinta a la prevista en el artículo 18 de la LPNB. Así, considera el TC, en una visión concordada del artículo 43 del TRLA y del 18 de la LPNB, que la planificación hidrológica en las cuencas supracomunitarias *"está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, en aquellos casos en que, dándose las condiciones excepcionales previstas en el artículo 18.3 de la LPNB, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la Ley impugnada"* (STC 154/2014 FJ 6). Eso afectará también, como hemos dicho, a la construcción o recrecimiento de presas, en las que la regla general de prevalencia del artículo 18 de la LPNB resultará de aplicación salvo que excepcionalmente, y con carácter singular y motivado, se determine que por razones imperiosas de interés general debe adoptarse tal decisión.

Francamente, no es fácil interpretar qué es lo que quiere decir el TC al afirmar que, aunque la planificación hidrológica esté vinculada por el PORN, el Estado puede desvincularse del mismo cuando se den las condiciones excepcionales del art. 18.3 ("*por razones imperiosas de interés público de primer orden*"). Y no es fácil de interpretar porque cualquier actuación relativa a las aguas tiene que estar respaldada y prevista por el plan hidrológico de cuenca, de manera que, en nuestra opinión, la desvinculación del Estado sólo puede ser desvinculación de la planificación hidrológica. Esto es así porque, por ejemplo, la decisión de construir un nuevo embalse exige, según la legislación de aguas, que deba acudirse a una excepción al cumplimiento de los objetivos de la DMA y, por tanto, la única manera de acreditar el interés general de la decisión es mediante el cumplimiento de los requisitos formales y sustantivos del art. 4.7 DMA (relativo a alteraciones adicionales de las masas de agua)[30]. Y a la vista del tenor de

30. En la terminología de la DMA, no cualquier recrecimiento de una presa supondrá una excepción al cumplimiento de los objetivos ambientales de la DMA, ya que en general la masa de agua donde esté la presa será una masa "muy modificada" [art. 2.9) DMA] y, el recrecimiento, por sí mismo, no tiene por qué suponer un empeoramiento de su "potencial ecológico" (art. 2.23).

este precepto, puede apreciarse que su contenido resulta muy riguroso en cuanto a la motivación de la decisión, ya que la DMA supedita cualquier alteración adicional del estado de las masas de agua al cumplimiento de las siguientes condiciones:

> *"a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua;*
>
> *b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años;*
>
> *c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y*
>
> *d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor".*

La separación que el TC hace entre "vinculación" de la planificación hidrológica al PORN y "desvinculación" del Estado abre un terrible interrogante: ¿la motivación de las *"razones imperiosas de interés público de primer orden"* del art. 18.3 LPNB puede cabalmente ser algo distinto de lo exigido por el art. 4.7 DMA transcrito?

Estos pronunciamientos del TC –acaso condicionados por los estrictos cánones de enjuiciamiento constitucional– plantean un problema aplicativo más a la ya difícil articulación de competencias autonómicas en medio ambiente y las estatales en aguas. En definitiva, demuestran la escasa eficacia de establecer, a priori, criterios jerárquicos entre planes o –dicho con más precisión– de reglas que en abstracto propugnan la prevalencia de los instrumentos de protección ambiental sobre los otros. Máxime, si tenemos en cuenta que en ocasiones estos planes no se ciñen a su forma propia –¿tienen sentido "leyes" de ordenación de recursos naturales?– y a que, en la terminología del documento elaborado por la Comisión Europea, *"Gestión de Espacios Natura 2000, Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre Hábitats"* (2000)[31], muchas veces los PORN son planes mixtos que acogen también reglas de ordenación territorial, de forma que la pre-

31. *http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_es.pdf.*

valencia de sus disposiciones sobre la planificación hidrológica no debería predicarse en abstracto.

Nos habría gustado más que en estas dos sentencias el TC hubiera optado por una doctrina menos formal en la que no se hubiera dado por sentado, como parece hacerse, que las técnicas de colaboración y concertación pueden resultar insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. En efecto, la doctrina del TC se construye porque ha considerado *"preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 3)"*. Cabe preguntarse qué habría sucedido si simplemente, y para el enjuiciamiento de la ley autonómica, se hubieran trasladado los espléndidos y muy útiles criterios sustantivos establecidos por su propia jurisprudencia con respecto a la armonización o coordinación entre planes urbanísticos y actuaciones estatales de incidencia territorial (principalmente, SSTC 40/1998, 204/2002 y 151/2003). Es decir, si se hubiera analizado la constitucionalidad de la ley autonómica evaluando si han concurrido los tres límites a que se refieren estas sentencias. A saber (y según la STC 151/2003):

"1) el ejercicio de las propias se mantenga dentro de sus límites característicos, *esto es, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial y, además,*

2) cuando ***se haya acudido previamente a cauces cooperativos*** *para recabar el parecer de las entidades afectadas,*

3) cuando no se limite la competencia ajena más de lo necesario".

Además, exigir la concurrencia de estos tres criterios facilita la coordinación de intereses porque su aplicación conduce con naturalidad a procedimientos públicos rigurosos, donde existen evaluaciones ambientales estratégicas (donde se analizan las interrelaciones del plan a adoptar con el resto de planificaciones sectoriales) y a procesos participativos y de concertación. Al respecto, cabe recordar que, según el documento antes citado de la Comisión, los planes de ordenación de recursos naturales que sean mixtos quedan sujetos a EAE cuando puedan afectar a los valores del lugar[32].

32. Ver STJUE de 21 de junio de 2012, asunto C-177/11 y Castilla Beltran, R., "Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2014", *http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/11/2014_11_Castilla-R_Comentario-STS-3730-EAE-PORN.pdf.*

4.3. JURISPRUDENCIA DEL TJUE: LA SENTENCIA DEL PRECIO DEL AGUA DE ALEMANIA

Nos ha gustado mucho la STJUE de 11 de septiembre de 2014, asunto C525/12, que desestima un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra la República Federal de Alemania alegando que se hacía una aplicación incorrecta –incompleta– del principio de recuperación de costes del art. 9 de la DMA. Según la Comisión, y desde una interpretación maximalista del citado precepto, el hecho de no sujetar a tarificación actividades como la extracción o el embalse, podía comprometer la consecución de los objetivos ambientales.

Para el Tribunal, *"resulta patente que las medidas relativas a la recuperación de los costes de los servicios relacionadas con el uso de las aguas constituyen uno de los instrumentos de que disponen los Estados miembros de gestión cualitativa del agua destinada a un uso racional del recurso"*. Pero que, sin embargo, que un sistema de precios no es el único instrumento y que de forma expresa el 9, apartado 4 autoriza a los Estados, en determinadas circunstancias, a no aplicar la recuperación de los costes respecto a una actividad de uso del agua determinada, en la medida en que ello no cuestiona los objetivos que dicha Directiva pretende alcanzar ni compromete la consecución de aquéllos.

5. LA PREOCUPACIÓN EUROPEA POR LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA

Tiene interés el Documento COM (2014), 177 final, titulado *"El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!"* de 19 de marzo de 2014. Se trata de la respuesta que la Comisión ha dado a una "Iniciativa Ciudadana Europea" del mismo título (la primera en tramitarse), promovida a través de la plataforma web right 2water. La iniciativa se generó durante la elaboración del proyecto de Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y que incluía, inicialmente, en su ámbito de aplicación todos los servicios del ciclo del agua. El éxito de la iniciativa es indiscutible pues condujo a que de la Directiva 2014/23 se cayeran los servicios de suministro y saneamiento (art. 12)[33].

Lo que reconoce la Comisión en esta Comunicación es la evidente especificidad de los servicios del ciclo urbano del agua y su importancia

33. Art. 12: *"1. La presente Directiva no se aplicará a las concesiones adjudicadas a: a) la puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al*

para satisfacer las necesidades básicas de la población: en ellos, por razones políticas, ambientales y sociales, no es fácil definir el riesgo operacional que debe transferirse al concesionario y caracteriza a este tipo de contratos[34]. Pensemos, por ejemplo, en la construcción de una desaladora para garantizar el suministro en situaciones de escasez: el uso de las aguas producidas por esta planta depende sobre todo de decisiones públicas relativas a la posibilidad de captación de agua de otras fuentes y no de riesgos de demanda.

Lo anterior no implica que, para la Comisión, estos servicios deban ser excluidos del ámbito de la contratación pública. Porque en este documento COM, también se tercia en el debate planteado por la iniciativa europea citada, relativo a la conveniencia de optar por formas de gestión pública. Para la Comisión la gestión de los servicios o, en definitiva, que se utilicen modos de gestión públicos, privados o público-privados, es una cuestión interna que corresponde decidir a los Estados miembros, sin perjuicio de que la Unión Europea deba garantizar, por un lado, la transparencia y la igualdad de trato entre las empresas de la Comunidad; y, por otro, mantener su neutralidad en relación con las decisiones nacionales que regulan el régimen de propiedad de las empresas del sector del agua.

En realidad, con esta declaración sobre el derecho al agua como derecho humano, la Comisión adopta un punto intermedio entre aquéllos que entienden que las reglas del mercado no sirven para los servicios públicos del ciclo urbano del agua que satisfacen necesidades básicas de la población y aquellos otros para quienes se trata de un servicio económico más.

---

público en relación con la producción, el transporte o la distribución de agua potable; b) el suministro de agua potable a dichas redes.

2. La presente Directiva tampoco se aplicará a las concesiones que se refieran a uno de los objetos siguientes o a ambos que estén relacionadas con una de las actividades contempladas en el apartado 1:

a) proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje, siempre que el volumen de agua destinado al abastecimiento de agua potable represente más del 20% del volumen total de agua disponible gracias a dichos proyectos o a dichas instalaciones de irrigación o drenaje, o b) eliminación o tratamiento de aguas residuales".

34. *"La adjudicación de las concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable"* [art. 5.1) *in fine* de la Directiva].

Al derecho no le repugna que existan actividades relacionadas con los servicios del agua sujetas al mercado. Y en este sentido, ha de interpretarse el primero de los considerandos de la Directiva 60/2000 por la que se establece un marco de actuación en materia de política del agua (DMA) según el cual *"el agua no es un bien comercial como los demás"*.

Evidentemente el agua, recurso natural, e incluso riqueza nacional, no es un producto sujeto a la lógica del mercado ni regido por la ley de la oferta y la demanda; sin embargo, la utilización del agua y la necesidad de adoptar medidas de gestión le confieren valor económico y es indiscutible que existe un mercado de servicios vinculados a la captación, transporte o trasferencia, potabilización, almacenamiento, distribución y saneamiento, que presenta retos económicos considerables.

España no es ajena a este debate y son sonoras las movilizaciones sociales que tratan de frenar las decisiones privatizadoras (por ejemplo Canal de Isabel II) y, lamentablemente, más silenciosas las iniciativas de las empresas del sector para dar transparencia a las tarifas del agua. Un caso especial es el que se ha producido en Cataluña en relación con la gran privatización del servicio de abastecimiento de aguas en alta de la Generalitat a través de la red Ter Llobregat (creada por la Ley 4/1990 de ordenación del abastecimiento de aguas al área de Barcelona). La entrada en 2013 de un nuevo operador privado está siendo muy polémica, aunque la polémica no deriva tanto de la oposición social sino de la batalla que está librando la empresa históricamente dominante en la prestación indirecta de servicios urbanos en Cataluña. El conflicto entre empresas pone de relieve que los servicios del agua, por más que revistan especialidades, tienen una dimensión económica y no deben quedar extramuros de la normas de la competencia. Ahora bien, la aplicación de estas normas es un verdadero reto ya que se trata de servicios en los que las decisiones públicas relativas a la distribución del recurso natural resultan determinantes y, sin transparencia en cuanto a los costes, imposibles de reconducir a una lógica de mercado.

XVIII

Residuos: Controversias sobre los sistemas de gestión y aclaraciones relativas a los impuestos autonómicos

JULIA ORTEGA BERNARDO

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. REGULACIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS: REFORMAS LEGISLATIVAS Y ORDENANZAS LOCALES. *2.1. Nivel europeo. 2.2. Nivel estatal. 2.3. Nivel autonómico. 2.4. Regulación municipal sobre residuos.* 3. PLANEAMIENTO EN MATERIA DE RESIDUOS. *3.1. Planes de residuos aprobados por las Comunidades Autónomas. 3.2. Jurisprudencia relativa a los planes de residuos.* A. La necesidad de que los Planes de residuos sean sometidos con carácter previo a una evaluación de impacto ambiental. B. La exigencia de que los planes comarcales de residuos se adapten al contenido de los planes autonómicos de residuos. C. La exigencia de contar con planes de residuos antes de proceder a la autorización de nuevas instalaciones de gestión de residuos. 4. MEDIDAS DE EJECUCIÓN Y SISTEMAS DE GESTIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS. *4.1. Medidas de racionalización y reducción del sector público que afectan al ámbito de la gestión de los residuos. 4.2. Sobre los sistemas de gestión de residuos.* A. La autogestión de los residuos producidos con destino a la eliminación como sistema que los Estados miembros pueden discrecionalmente implantar o no. B. La voluntariedad del sistema autonómico gallego de gestión de residuos domésticos. C. Ilegalidad de la obligatoriedad de incorporar los residuos comerciales no peligrosos al sistema de gestión municipal. D. Sistemas de gestión de residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos. E. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases. 5. INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS. *5.1. Jurisprudencia europea.* A. El régimen de los antiguos vertederos puestos en funcionamiento antes de la incorporación de las Directivas sobre residuos. B. Incumplimiento de las Directivas de residuos al no haberse adoptado las medidas necesarias para sanear y clausurar vertederos ilegales. *5.2. Jurisprudencia nacional relativa a las autorizaciones ambientales para la instalación de infraestructuras de gestión de residuos.* A. La exigencia de que las autorizaciones concedidas a las infraestructuras de gestión de residuos resulten conformes con los previos planes urbanísticos y de ordenación territorial. B. Necesidad de notificación a los titulares de la instalación cuya autorización integra-

da resulta impugnada. 6. TRIBUTOS EN MATERIA DE RESIDUOS. *6.1. Constitucionalidad del impuesto autonómico sobre eliminación en vertedero. 6.2. Actividades de recogida de residuos sometidas a precios públicos y no a tasas.* 7. SANCIONES EN MATERIA DE RESIDUOS. 8. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

En estas páginas se da cuenta de los cambios introducidos en materia de gestión de residuos, tanto desde una perspectiva normativa como ejecutiva. Durante el último año se observa que ha aumentado la litigiosidad que se produce a nivel nacional en relación con la implantación de los Sistemas de gestión de residuos, lo que puede explicarse en la medida que la opción política por un determinado sistema es una cuestión que no deriva de la legislación europea, sino que es una determinación que viene establecida a nivel nacional y, subsidiariamente, autonómico, así como del dato jurídico de que la implantación de los sistemas privados esté sometida a autorizaciones administrativas renovables. Esto último, como ocurre con las autorizaciones de instalación de infraestructuras de gestión de residuos puede ser, en numerosas ocasiones, problemático en la medida que se generan controversias entre Administraciones públicas y particulares sobre los requerimientos y condiciones que se han de cumplir en cada caso. Asimismo resulta especialmente significativo el dato de que en varias Comunidades Autónomas se haya discutido a lo largo del último año, en vía judicial, el establecimiento de impuestos a la actividad de vertido de residuos, y cómo la cuestión ha sido resuelta de forma idéntica en los diferentes tribunales de justicia, atendiendo a la sólida y reiterada jurisprudencia constitucional sentada, aplicada también por el Tribunal Supremo, en relación con los límites a los tributos autonómicos en materias objeto de competencia local.

2. REGULACIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS: REFORMAS LEGISLATIVAS Y ORDENANZAS LOCALES

2.1. NIVEL EUROPEO

En el Derecho de la Unión Europea destacan las modificaciones introducidas en relación con la ordenación del traslado de residuos. La modificación más relevante resulta ser la del Reglamento (UE) N° 660/2014 del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1013/2006 relativo a los traslados de residuos.

Su aprobación es consecuencia de la necesidad de reforzar las medidas que permiten detectar y controlar los traslados incontrolados. Para ello se introducen modificaciones relativas al régimen de inspecciones establecido en dicho reglamento, a fin de garantizar que éstas se planifican y realizan de forma periódica y coherente. Con esta finalidad la nueva regulación articula la figura de los planes de inspección, que deben basarse en una evaluación de riesgos e incluir ciertos elementos muy relevantes, tales como objetivos, prioridades, zona geográfica a la que se aplican, información sobre las inspecciones previstas, las tareas asignadas a las autoridades que participan en las inspecciones, los recursos humanos y financieros destinados a las mismos, etc… Asimismo se incorpora una nueva reglamentación que facilita que las Autoridades puedan exigir pruebas con el objetivo de determinar la legalidad de los traslados. De hecho si las pruebas no se suministran o se consideran insuficientes, el transporte de la sustancia u objeto de que se trate debe considerarse ilícito. Además se producen numerosas modificaciones, por medio de los correspondientes Reglamentos, de los Anexos del Reglamento (CE) n° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los traslados de residuos y de los Anexos del Reglamento (CE) n° 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los límites máximos de residuos de ciromazina, fenpropidina, formetanato, oxamil y tebuconazol en determinados productos. En esta misma línea de renovar la regulación del traslado de residuos se revisa el Reglamento (UE) nº 733/2014 de la Comisión de 24 de junio de 2014 que modifica el Reglamento (CE) nº 1418/2007, relativo a la exportación, con fines de valorización, de determinados residuos a determinados países no miembros de la OCDE.

2.2. NIVEL ESTATAL

En el ámbito estatal hay que resaltar la aprobación del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, que regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Esta norma se dicta al amparo del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico y en el que se incorpora un mandato al Gobierno para aprobar un nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de las referidas fuentes. Este nuevo Decreto aplica el principio recogido ya en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, conforme al cual los regímenes retributivos que se articulen deben permitir a este tipo de instalaciones cubrir los costes necesarios para competir en el mercado en nivel de igualdad con

el resto de tecnologías y obtener una rentabilidad razonable sobre el conjunto del proyecto. Con la aprobación del Real Decreto 413/2014 se vuelve a poner de manifiesto cómo la generación de energía eléctrica procedente de fuentes de energía renovables constituye un elemento fundamental para la consecución de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de otros objetivos comunitarios e internacionales, en la medida que contribuye, como expresa su exposición de motivos, a la seguridad del abastecimiento energético, del desarrollo tecnológico y de la innovación. El marco normativo favorable, compuesto numerosas disposiciones adoptadas por medio de Decretos, que establecían incentivos económicos a este tipo de producción eléctrica, ha conducido a un desarrollo muy importante de estas tecnologías de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, que integraban el anteriormente denominado régimen especial. Este crecimiento, unido a la progresiva reducción de los costes tecnológicos, ha hecho necesario, como garantía tanto del principio de rentabilidad razonable como de la propia sostenibilidad financiera del sistema, que hubieran de acometerse sucesivas correcciones del marco normativo. Por ello este reglamento regula la metodología y competencias relativas al régimen retributivo específico de estas formas de producción de energía eléctrica, que se establecerán con carácter general mediante un procedimiento de concurrencia competitiva. Sobre la conformidad a derecho de este Real Decreto 413/2014 se ha pronunciado el Consell de Garanties Estatutáries de Cataluña, en un Dictamen núm. 20/2014, de 10 de septiembre.

2.3. NIVEL AUTONÓMICO

De especial interés resulta ser la aprobación del Decreto 169/2014, de 26 de diciembre, de la Comunidad de Galicia que deroga el Decreto 154/1993, de 24 de junio, por el que se aprobó el régimen jurídico básico del servicio público de gestión de residuos industriales de la Comunidad Autónoma de Galicia. La declaración como servicio público se había producido al amparo del artículo 7, letra g), de la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para declarar, de forma facultativa, como servicio público, de titularidad autonómica o municipal, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos. En el contexto de dicho sistema se mantenía en funcionamiento la planta de tratamiento de residuos industriales, ubicada en el Ayuntamiento de As Somozas. En este caso se trataba de un servicio público que se venía prestando bajo la modalidad de gestión indirecta, a través de una sociedad de economía mixta, la Sociedad

Gallega de Residuos industriales, S.A. a la que se le atribuía la gestión de las instalaciones de dicho centro. La supresión en líneas generales de la declaración de servicio público no significa que desaparezca la actividad de la referida planta. Lo que busca la Xunta con su eliminación como régimen de servicio público es que en dicha infraestructura se siga prestando la misma actividad pero en un régimen de libre competencia, que no provoque distorsiones en el mercado. La supresión del servicio público tiene lugar en un contexto en el que se ha producido un considerable incremento de la oferta privada de servicios de tratamiento de residuos industriales en Galicia, parejo al desarrollo industrial de esta comunidad y a las crecientes exigencias derivadas de la normativa de calidad ambiental, constituyendo en la actualidad un sector económico plenamente consolidado en ella. En la Exposición de Motivos del citado Decreto, se dice que persiste la necesidad estratégica de que la Xunta de Galicia continúe garantizando una cierta capacidad de tratamiento de residuos industriales con el fin de afrontar, desde los principios de autosuficiencia y proximidad, la gestión de aquellos producidos como consecuencia de episodios excepcionales de contaminación, de proporcionar aquellos procesos que aún no cuentan con una suficiente oferta en Galicia o incluso de fomentar la innovación y el desarrollo técnico en esta materia. Pero, a juicio de la Comunidad, estas razones no son suficientes para mantener formalmente la condición de servicio público de la actividad desarrollada en la planta de tratamiento de residuos industriales de Galicia.

Por su parte en la Rioja se aprueba el Decreto 44/2014, de 16 de octubre, que regula las actividades de producción y gestión de residuos y su registro. Este decreto supone un desarrollo autonómico de la legislación básica del Estado, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Su contenido se halla estrechamente vinculado a la ordenación de las competencias autonómicas que se centran primordialmente en la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos así como de sistemas integrados de gestión de residuos. Con ello se trata de impulsar los sistemas de gestión y recogida selectiva de residuos y subproductos con objeto de incrementar el reciclado y valorización de los mismos, y de articular el otorgamiento de la autorización de traslado de residuos de países de la Unión Europea, así como de los traslados entre Comunidades Autónomas que tengan su origen o destino en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Con la aprobación de esta norma se quiere llevar además a cabo una simplificación de los trámites administrativos necesarios para poner en marcha las actividades de gestión y producción de residuos. Por ello se eliminan las autorizaciones

previas y se sustituyen por procedimientos de comunicación que permiten un control posterior de las actividades particulares. Se regula también el régimen de los residuos de la construcción y demolición, para el que se establece la obligatoriedad de constituir una fianza vinculada a su correcta gestión, que garantice su adecuada valorización bien en la propia obra, bien en las tareas de restauración de espacios.

En la Comunidad Autónoma de Madrid se ha aprobado la Orden 2305/2014, de 3 de noviembre, por la que se modifican los Anexos del Decreto 193/1998, de 20 de noviembre, que regulan la utilización de lodos de depuradora en agricultura, a fin de adecuarlos a las necesidades informativas que establece la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. Concretamente en esta Orden se regula la información que deben proporcionar los titulares de las depuradoras de aguas residuales, las instalaciones de tratamiento de lodos de depuración, los gestores que realizan la aplicación en los suelos de los lodos de depuración tratados; así como la información que debe acompañar a todo transporte de lodos destinados a la actividad agraria.

En la Comunidad Valenciana, y en desarrollo del artículo 155 de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, que estableció como tributo propio el impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos, se aprueba la Orden 6/2014, de 24 de marzo. Por medio de ella se aprueba el modelo de autoliquidación y el documento de repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero. Con este tributo se trata tanto de fomentar el reciclado y la valorización de los residuos, como la disminución de los impactos sobre el medio ambiente derivados de su eliminación en vertedero.

2.4. REGULACIÓN MUNICIPAL SOBRE RESIDUOS

En este ámbito destaca la aprobación durante el año 2014, de la Ordenanza de residuos del Ayuntamiento de San Sebastián de 29 de septiembre de 2014 (BO Gipuzkoa de 8 de octubre de 214), que es una Ordenanza para la prevención del biorresiduo. En ella se pone de manifiesto la prioridad que tiene para este municipio la prevención en materia de generación de residuos y la mejora de su gestión, lo que ha encontrado su reflejo en los Planes que este Gobierno local ha aprobado sobre Acción de la Agenda Local 21, así como en el Plan de Lucha Contra el Cambio Climático y el Plan de Acción de Energía Sostenible. Además como antecedente hay que tener en cuenta que en el año 2012 este Ayuntamiento puso en marcha un

proyecto piloto de compostaje en el que se habilitaron en terreno municipal varios recintos de compostaje comunitario. Hay constancia de que han participado, como media, 16 familias por recinto de compostaje comunitario. Por este motivo la Ordenanza tiene por objeto regular la estructura, las obligaciones, deberes y derechos de las personas que participan en estos sistemas voluntarios de gestión de compostaje doméstico y de compostaje comunitario de la materia orgánica biodegradable de origen domiciliario. Para ello tiene en cuenta, entre otras cosas, la ventaja ambiental y económica que comporta que no sea necesario su transporte a las plantas de tratamiento y que el compost producido puede ser utilizado como abono. Esta forma de gestión que permite corresponsabilizar a los ciudadanos con respecto al medio ambiente en general, resulta, de todas formas, complementaria y compatible con el servicio público de recogida de biorresiduos mediante contenedores ubicados en vía pública (contenedor marrón). Además de la materia orgánica biodegradable de origen domiciliario, se incluye en esta Ordenanza la materia orgánica biodegradable generada en las actividades o comercios que se recogen en la definición de biorresiduo de la Ley 22/2011 (restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de venta al por menor, así como residuos comparables procedentes de plantas de procesado de alimentos).

También en Segovia se ha aprobado una Ordenanza de 13 de marzo de 2014, en materia de residuos, (BO. de Segovia de 19 de marzo de 2014), que sustituye a la anterior del año 2007, aprobada bajo la vigencia de la antigua Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que constituyó en su momento la primera Ordenanza reguladora de la recogida de residuos en este término municipal. En la nueva norma de 2014 se regulan las obligaciones que atañen al municipio en este ámbito, así como las que corresponden a los poseedores y productores de desechos dentro del término municipal, fundamentalmente las de separación de los diferentes tipos de residuos y su entrega en las diferentes modalidades o lugares de depósito. La Ordenanza dispone además de listas ilustrativas de los tipos de basura que se han de depositar en cada clase de contenedores o en los puntos limpios.

Igualmente en Salamanca el Ayuntamiento por acuerdo de 9 de mayo de 2014 ha aprobado la Ordenanza municipal de gestión de limpieza urbana y gestión de residuos, (BO Salamanca de 23 de mayo de 2014). Con esta norma se pretende realizar una adaptación municipal a las novedades impuestas por la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos contaminados. En particular se introduce una nueva regulación en relación con los distintos tipos de desechos que son objeto de recogida diferenciada y selectiva, y los diversos contenedores que se utilizan a tal fin. Asimismo se regulan

las particularidades de los residuos comerciales no peligrosos, que en virtud de la nueva normativa resultan de gestión únicamente potestativa para las entidades locales. En este punto, como expresa su Exposición de motivos, se ha optado por aceptar con carácter general, como acogidos al sistema público, los residuos comerciales no peligrosos generados por pequeños productores y que no presentan especiales requerimientos de recogida diferenciada. Esto es debido a que en la práctica no se puede controlar de manera efectiva su entrega a gestores privados, y porque además se tiene constancia del nulo beneficio empresarial que su gestión comporta por falta de economía de escala. Esta opción se adopta sin perjuicio de las limitaciones de cantidad u origen que se establecen para determinados tipos de residuos.

Por su parte en el Ayuntamiento de Zaragoza se ha procedido en virtud de Resolución de 21 de enero a aprobar modificaciones de regulaciones municipales con contenido sancionador. En relación a este aspecto también se introducen reformas en la Ordenanza de limpieza pública, recogida y tratamiento de residuos. (BO. Zaragoza de 12 de febrero 2014).

En el caso de Granada, la aprobación de la normativa en materia de residuos se lleva a cabo por la Diputación provincial, por resolución de 19 de enero de 2014 se aprueba la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos o municipales. Dicha norma se basa en la Disposición transitoria segunda de la referida Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados, que establece la obligatoriedad de que en el plazo de dos años las Entidades Locales aprueben las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio obligatorio de recogida de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios. Por tanto, con la Ordenanza aprobada por la Diputación se da cumplimiento a dicho precepto legal para aquellos municipios que por incapacidad o insuficiencia para prestar dicho servicio obligatorio lo soliciten de la Diputación Provincial. En definitiva, con esta Ordenanza se trata de coordinar la prestación del servicio público de recogida y tratamiento de residuos, articulando la colaboración con los municipios menores de 20.000 habitantes, a través de la implantación de las fórmulas de prestación de este servicio de forma más eficaz y adecuada a los intereses municipales y provinciales. La base jurídica para la aprobación de esta norma también se encuentra en la legislación de residuos de esta Comunidad Autónoma, en el Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por Decreto 73/2012, de 20 de marzo, y en la propia legislación autonómica de régimen local, en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (artículo 9.6).

3. PLANEAMIENTO EN MATERIA DE RESIDUOS

En relación con el planeamiento en el sector de los residuos cabe distinguir, por un lado, los planes que a lo largo de 2014 han sido aprobados por el Gobierno de diversas Comunidades Autónomas, en sustitución y reforma de los hasta ahora vigentes; y, por otro, aquellas cuestiones que se suscitan en el seno del controversias judiciales relativas a los planes de residuos y que sirven para aclarar determinados aspectos relativos a las exigencias que han de cumplir los mismos para ser considerados válidos y eficaces, o para que lo sean los actos dictados en su aplicación.

3.1. PLANES DE RESIDUOS APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, siguiendo las líneas establecidas por la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, regula como instrumentos de planificación los planes y programas de gestión de residuos y los programas de prevención de residuos. Esta regulación legal se realiza sobre la base de que la planificación de la gestión de residuos es uno de los instrumentos esenciales de la política de residuos. La ley 22/2011 regula estos planes a nivel nacional, autonómico y local.

En el ámbito autonómico, corresponde a las Comunidades Autónomas la elaboración de sus respetivos planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las entidades locales, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 22/2011, de 28 de julio. Asimismo, les corresponde la aprobación de los programas de prevención de residuos en su ámbito territorial. Estos programas podrán estar integrados en los planes de gestión de residuos, así como en otros instrumentos de planificación ambiental, o establecerse como programas separados.

En cumplimiento del referido mandato de contar con planificación en materia de residuos la Comunidad Autónoma de Castilla y León, –en el marco de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, que prevé la figura de los Planes Regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad Autónoma–, ha aprobado por medio del Decreto 11/2014, de 20 de marzo, un Plan integral de residuos para esta Comunidad. El plan incluye en su ámbito material: los residuos domésticos y comerciales, los residuos industriales (no peligrosos y peligrosos), los residuos de construcción y demolición, los residuos sujetos al principio de responsabilidad ampliada

del productor, tales como envases y residuos de envases, pilas y acumuladores, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, aceites usados industriales, neumáticos fuera de uso, y otros residuos sujetos a legislación específica como vehículos fuera de uso y residuos sanitarios. El Plan contiene una primera parte, en la que se alude a su necesidad y oportunidad, a su carácter, ámbitos material y temporal y un análisis socioeconómico. La segunda parte integra un diagnóstico de los distintos tipos de residuos. Asimismo en las últimas partes se aporta información sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento de las futuras instalaciones de gestión de residuos. El texto íntegro estará disponible en la página Web de la Junta de Castilla y León (*www.jcyl.es*).

También se ha aprobado en Castilla-La Mancha el Plan de Gestión de residuos industriales, mediante Decreto núm. 112/2014, de 13 de noviembre, para el período 2014-2020. El objetivo es mejorar la prevención y gestión de los residuos en este campo, de modo que se rompa el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos medioambientales asociados a la generación de residuos. Este instrumento se une al resto de los planes aprobados: Plan de Gestión de Residuos Urbanos 2009-2019 y Plan de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición 2006-2015. Además entre las previsiones del plan aprobado se incluyen las relativas al Plan de Gestión de Lodos Producidos en las Estaciones Depuradoras de Castilla-La Mancha, que finalizó en 2012, aunque este tipo de residuos no está catalogado como un residuo industrial, de lo que se deriva una simplificación de estos planes.

Por su parte en la Comunidad Autónoma de Cantabria se prorroga, por medio del Decreto 79/2014, de 18 de diciembre, la vigencia de los planes y programas de prevención de residuos. Conviene hacerlo así, a juicio de la citada norma, hasta que la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo concluya los trabajos de evaluación y revisión de los respectivos planes –Plan de residuos de Cantabria 2006-2010, aprobado por Decreto 102/2006, de 13 de octubre, desarrollado por los Planes sectoriales de residuos, que además fijaban los objetivos de aquel hasta 2014, y que fueron aprobados por Decreto 15/2010, de 4 de marzo–. Se espera que en un plazo no superior al 31 de marzo de 2016 dichos trabajos hayan finalizado y puedan ser aprobados los nuevos planes que los sustituyan.

En el caso de la Comunidad Autónoma Valenciana, se aprueba la Orden 26/2014, de 30 de octubre, que contiene el documento de desarrollo de las medidas articuladas en el Programa de Prevención del Plan Integral de Residuos, previamente adoptado mediante Decreto 81/2013, de 21 de

junio, del Consell, que a su vez es fruto de la revisión del Plan Integral de residuos de 1997. Con estos instrumentos de 2013 y 2014 la Comunidad valenciana responde al enfoque establecido en la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos, que se centra en la prevención y el reciclado de residuos. Con sus previsiones también se da cumplimiento, por supuesto, a lo previsto en la legislación vigente del Estado en esta materia y a la Ley valenciana 10/2002, de 12 de diciembre, que la complementa.

Asimismo en virtud de la Resolución de 14 de marzo de 2014, se ordenó en Asturias la publicación en el Boletín oficial de Asturias del Plan Estratégico de residuos de esta Comunidad Autónoma, que se había aprobado dos días antes.

3.2. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LOS PLANES DE RESIDUOS

A. La necesidad de que los Planes de residuos sean sometidos con carácter previo a una evaluación de impacto ambiental

En relación con esta cuestión se pronuncia la STS de 8 de enero de 2014, RJ 1259, en la que se discute la conformidad a derecho del Plan metropolitano de gestión e instalación de residuos del término municipal de Manises, que la sentencia de instancia, STJ de Valencia de 14 de diciembre de 2010 de la Comunidad, anula por falta de sometimiento previo a una evaluación de impacto ambiental. El TS da la razón al tribunal valenciano que había declarado su nulidad atendiendo al dato de que el Plan Especial estaría entre los Planes respecto de los que los que posteriormente los artículos 2, 3 y 6 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, exigirían su evaluación ambiental, con independencia de que el Plan zonal de Residuos, del que trae causa, hubiese contado, a su vez, con la correspondiente evaluación ambiental. El Plan Especial en cuestión introducía además una modificación esencial en el régimen de usos previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Manises, consistente el nuevo uso en una Instalación de Valorización de Residuos Sólidos, que se implantaba donde antes sólo podía realizarse una actividad directa o indirectamente relacionada con la especial protección agrícola. En realidad el problema en este caso se presentaba porque el plan especial de gestión de residuos se había adoptado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de evaluación ambiental de planes y programas. El sometimiento del plan de residuos a la evaluación ambiental se derivaba entonces no de la referida ley, que aún no había entrado en vigor, sino de la legislación autonómica aprobada en materia de urbanismo. Específicamente de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley autonómica valenciana de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje 4/2004, de

30 de junio. En definitiva la razón de su nulidad radicaría en que conforme a la legislación de la Comunidad valenciana en materia de urbanismo se exigía que los estudios de impacto ambiental sobre este tipo de planes se realizaran pese a que todavía no hubiera entrado en vigor la ley estatal de transposición de la Directiva que exigía dicha obligación.

B. La exigencia de que los Planes comarcales de residuos se adapten al contenido de los planes autonómicos de residuos

Dicha exigencia se pone de manifiesto en la STS de 30 de diciembre de 2014 (JUR 28893), en la que se considera que un plan comarcal no puede condicionar el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus propias competencias en materia de planeamiento de gestión de residuos, derivadas en este caso de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana. De hecho en este caso la Comunidad Autónoma aprueba un plan –en virtud de la Orden del Consejero de Territorio y Vivienda, de 29 de octubre de 2004, se adopta el Plan Zonal de Residuos, Zonas X, XI y XII– que contradice en parte lo dispuesto en un Plan de minimización aprobado previamente por una Mancomunidad de residuos, que todavía no había sido ejecutado.

C. La exigencia de contar con Planes de residuos antes de proceder a la autorización de nuevas instalaciones de gestión de residuos

Sobre la necesidad de la aprobación del planeamiento de residuos con anterioridad a la ubicación de nuevas instalaciones se pronuncia la STS de 6 de junio de 2014 (RJ 3603). En ella se examinan los recursos de casación interpuestos por la Comunidad Autónoma de Castilla y León y por una entidad mercantil contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, de 9 de julio de 2011 (recurso 21/2010). En la referida sentencia se estimaba parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concedió una Autorización Ambiental para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria). Resulta especialmente interesante que la sentencia del TSJ recurrida fundamente su pronunciamiento de anulación de la autorización ambiental en la previa declaración de nulidad, por el propio TSJ de la Sala con sede en Valladolid, en STSJ de 22 de junio de 2007, (recurso 1568/2006), del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y

León 2006-2010. La razón de la nulidad de dicho plan se encontraba en que no se contenían en él las preceptivas determinaciones sobre los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación de residuos, en aplicación del contenido establecido en la entonces vigente Ley 10/98, de residuos. Con respecto a esta última cuestión ya se había pronunciado además el propio Tribunal Supremo, la STS de 18 de octubre de 2011 (casación 4908/2007**)**, que declaró no haber lugar al recurso de casación que había interpuesto la misma Administración autonómica, de nuevo recurrente, contra la referida STS de 22 de junio de 2007 anulatoria del plan.

La insistencia de la Comunidad Autónoma, tanto en la validez del Plan como en las autorizaciones ambientales concedidas se explica, aunque no se justifica, en la doctrina emitida por el TJCE en la sentencia de 1 de abril de 2014, (asuntos acumulados C-53/02 y C-217/02). En ella (párrafo 43) se afirma que para los supuestos de retraso en la adaptación del derecho interno a la Directiva de residuos cabría admitir que se pueda otorgar una autorización de explotación a pesar de que no se haya adoptado con anterioridad un plan de gestión. Esto se declara con la finalidad de que la eliminación de los residuos no se viera comprometida debido a la propia insuficiencia de los lugares de eliminación disponibles con arreglo a la ley. Pero dicha eventualidad, la no incorporación del derecho europeo en el ordenamiento jurídico, no concurre, a juicio del Tribunal Supremo, ni en el caso español ni concretamente para el supuesto de la Comunidad de Castilla y León. De ello se deriva que la autorización ambiental integrada concedida por la Comunidad resulte finalmente anulada.

La necesidad de que el otorgamiento de una autorización para la instalación de una infraestructura de gestión se apoye en un previo plan de residuos también se declara en la STS de 30 de diciembre de 2014 (JUR 28893). En ella se enjuicia la conformidad o no a derecho del otorgamiento de la autorización impugnada sin estar en vigor el plan (plan sectorial de residuos industriales, peligrosos, RCC y mineros) encargado de concretar los lugares en que habían de emplazarse las instalaciones de eliminación de residuos. Dicho plan se encontraba en el momento de concesión de la autorización en curso de tramitación.

En la sentencia se pone de manifiesto, como ya había recogido la sentencia de instancia, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 15 de diciembre de 2012, que las exigencias legales resultantes de la normativa aplicable al caso (artículo 5.4 de la Ley 10/1998 de residuos), producto además de la transposición de las directivas comunitarias vigentes entonces, permitían alcanzar como conclusión que la indicación de los lugares de ubica-

ción de las instalaciones de eliminación había de formar parte inexcusable del contenido de los planes correspondientes.

No obstante, las citadas sentencias ponen de manifiesto que el rigor de esta exigencia se atempera con posterioridad, bajo la legislación actualmente vigente (art. 14.2 Ley 22/2011), dictada para incorporar la nueva Directiva europea (Directiva 2008/1998), que también venía a suavizar las exigencias establecidas en este sentido. Concretamente esta Ley 22/2011, que incorpora la Directiva 2008/98, de 19 de noviembre de 2008, respecto a los planes y programas, abandona la expresión de que han de contener «los lugares o instalaciones apropiados para su eliminación», para sustituirla por la de que han de contener los «criterios de emplazamiento» de dichas instalaciones.

4. MEDIDAS DE EJECUCIÓN Y SISTEMAS DE GESTIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS

4.1. MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN Y REDUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO QUE AFECTAN AL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

En el marco del proceso de reestructuración, racionalización y simplificación del sector público de la Generalidad de Cataluña se liberalizó hace unos años la actividad de incineración de residuos especiales. Fue mediante la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, por la que se formalizó la supresión de la declaración de servicio público de esta actividad de incineración de residuos especiales. Debido a ello, quedaron desafectados los bienes de la sociedad anónima que la Comunidad Autónoma había creado para llevar a cabo dicha actividad, Ecoparc de Residus Industrials, SAU (ERISA). A pesar de ello la titularidad del 100% del capital social de ERISA sigue perteneciendo a la Agencia de Residuos de Cataluña (ARC). En este marco liberalizado se decidió la resolución por la ARC del correspondiente contrato de concesión del servicio público. Además por Acuerdo GOV/119/2012, de 20 de noviembre, se autorizó la venta por la ARC de las acciones representativas del capital social de ERISA a los efectos de incorporar la actividad de esta empresa en el libre mercado. Los sucesivos procedimientos de venta de las citadas acciones (primero subasta pública y después procedimiento negociado con los interesados) finalizaron sin encontrar un adjudicatario. Por estos motivos el Acuerdo GOV/115/2014, de 29 de julio ha autorizado la disolución y liquidación de la empresa ERISA, la subrogación de la Agencia

de Residuos de Cataluña en su préstamo sindicado, y la consiguiente liquidación de la sociedad. Esta liquidación supone la adjudicación a la ARC, como socio único de ERISA, de todos los activos de esta sociedad y la continuación de su actividad de incineración de residuos especiales en la planta de residuos en funcionamiento. Finalmente por Acuerdo del Gobierno 129/2014, de 30 de septiembre se ha autorizado la subasta de la actividad negocial de eliminación de residuos especiales en la planta de Constantí.

4.2. SOBRE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

A. La autogestión de los residuos producidos con destino a la eliminación como sistema que los Estados miembros pueden discrecionalmente implantar o no

En una petición de decisión prejudicial, resuelta por la STJUE de 18 de diciembre de 2014, caso SETAR, C-551/13, en un litigo surgido entre la empresa privada SETAR y la Administración pública tributaria de Italia, en concreto la *Commissione tributaria provinciale di Cagliari*, se pregunta si la Directiva 2008/98, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, relativa a los residuos, y, específicamente los arts. 4.13 y 15 de la misma, deberían interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros la regulación de la posibilidad de que un productor de residuos o un poseedor de residuos elimine por sí mismo los residuos. Si así fuera, esto significaría que el poseedor que se acoja a dicha posibilidad quedaría eximido del pago de un impuesto municipal de eliminación de los residuos. En este sentido lo más relevante es que el tribunal reconoce el amplio margen de apreciación que se confiere a los Estados miembros para optar entre los diferentes sistemas de gestión. Incluso cita el considerando 41 de la Directiva 2008/98, para declarar que de hecho los Estados miembros abordan de modo diferente la recogida de los residuos y que en la práctica sus sistemas son, por ello, sensiblemente divergentes.

B. La voluntariedad del sistema autonómico gallego de gestión de residuos domésticos

En Galicia se ha implantado un sistema de gestión institucional de residuos domésticos que controla SOGAMA, la Sociedad Gallega del Medio Ambiente, S.A, perteneciente a la Comunidad Autónoma. Este sistema se configura como un modo de gestión colectiva de los residuos municipales. Su finalidad es conseguir, en cooperación con las entidades locales voluntariamente adheridas al mismo, el mejor resultado ambiental global en el tratamiento de los residuos domésticos procurando la máxima eficiencia

en el uso de recursos públicos. La adhesión al sistema se efectúa mediante un negocio jurídico-administrativo, que se formaliza voluntariamente entre la entidad local y la Sociedad Galega del Medio Ambiente, S.A. Por ello la legislación de presupuestos para el año 2014, (Ley 11/2013, de 26 de diciembre, Disposición Adicional 21)–, previó que la Consellería competente en materia de residuos, a propuesta de la Sociedade Galega do Medio Ambiente, S.A., fijara las condiciones de adhesión de las entidades locales al sistema de gestión institucional de los residuos domésticos y aprobase el modelo para la formalización de la adhesión. Estas condiciones se han fijado por Resolución de 15 de diciembre de 2014 de la Consellería de medio ambiente, territorio e infraestructuras.

C. Ilegalidad de la obligatoriedad de incorporar los residuos comerciales no peligrosos al sistema de gestión municipal

Sobre la cuestión de si resulta conforme a derecho la obligación impuesta por medio de una norma local a los productores de residuos comerciales no peligrosos de adherirse al sistema de recogida y tratamiento de residuos urbanos de gestión municipal se pronuncia la STSJ del País Vasco de 19 de marzo de 2014, RJ 640. En ella se declara tal obligación contraria a derecho. Concretamente se trata de la obligación de que los residuos (no subproductos) que genera la empresa recurrente en los centros comerciales de Hernani, fundamentalmente papel y cartón, deban incorporarse al sistema de gestión municipal, por razones de interés público (artículo 12.5 c) de la Ley 22/2011), sin que pueda la productora acogerse al régimen opcional previsto por el artículo 17.3 de la ley. Esa obligación, impuesta por el Ayuntamiento se sustentaba, a juicio de los servicios municipales, en la mayor eficiencia y eficacia del sistema público implantado por el Ayuntamiento. La apelante discrepaba de esa valoración porque según ella el informe presentado por el Ayuntamiento no acreditaba otra cosa que el beneficio económico que aporta el sistema de gestión de residuos implantado por ella y no queda probado el dato que la gestión municipal fuera más eficiente y eficaz que la gestión privada ofrecida por la recurrente. Finalmente la sentencia declara que el sistema de gestión de residuos comerciales, no peligrosos, impuesto por el Ayuntamiento de Hernani vulnera el régimen opcional establecido por el artículo 17-3 de la Ley 22/2011. Dicho precepto configura la gestión pública universal de los residuos constituye una excepción al régimen de gestión privada por cuyo mantenimiento o implantación haya optado el productor. Del citado precepto también se desprende que la entidad local debe justificar las razones de mayor eficiencia y eficacia que la habilitan para imponer su gestión aunque no con

carácter absoluto, sino en determinados supuestos. A juicio del Tribunal en este caso los datos aportados por esa Administración resultarían insuficientes para estimar los ratios de eficiencia y eficacia que justifican el ejercicio de la facultad de imponer la referida obligación.

D. Sistemas de gestión de residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos

Tanto en la STSJ de Madrid de 27 de octubre de 2014, núm. 621/2014, como en la STSJ del mismo tribunal de 1 de octubre de 2014, núm. 535/2014, se resuelven dos recursos en relación con la impugnación de sendas autorizaciones de Sistemas integrados de gestión de residuos derivados de aparatos eléctricos y electrónicos. De estas sentencias se desprende que se ha de tener en cuenta que los Sistemas integrados de gestión (SIG) sirven para el cumplimiento de las obligaciones de los productores de aparatos eléctricos y electrónicos, reguladas en el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos. Específicamente se trataría de adoptar las medidas necesarias para que los residuos de estos aparatos puestos en el mercado sean recogidos de forma selectiva y tengan una correcta gestión ambiental. Dentro de la cadena de gestión ambiental, una vez que los residuos han sido entregados a una planta de tratamiento autorizada, no es necesario que el SIG intervenga.

Asimismo en las referidas sentencias se aclara la naturaleza de la persona que obtiene la autorización para funcionar como SIG. Se trataría de una entidad responsable de realizar las funciones y hacer frente a las obligaciones que a los sistemas integrados atribuye el RD 208/2005, relativas a la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos puestos en el mercado por los productores que participan en el SIG.

En cuanto al almacenamiento de estos residuos, se entiende que son asimismo aplicables las prescripciones previstas en la Ley 22/2011 estatal de residuos para los desechos peligrosos, al considerarse que los residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos merecen esta consideración. Se trataría por tanto de un almacenamiento que no podría superar los seis meses. Asimismo resulta de especial interés que las referidas sentencias del TSJ de Madrid consideren legal la imposición de una obligación vinculada a la autorización que se otorga, al amparo de la cual el SIG debe asegurar la prestación del servicio en el ámbito de toda la Comunidad de Madrid, garantizando la universalidad y la misma calidad del servicio en

todos los municipios sin limitaciones territoriales, demográficos o de cualquier otra índole.

En relación con este tipo de SIG, también resulta de interés la STSJ de Baleares de 19 de junio de 2014, sentencia núm. 350/2014, JUR 195693, en la que se enjuicia igualmente la conformidad a derecho de una autorización otorgada a una entidad gestora de un sistema integrado de gestión de residuos (SIG) procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). En este caso lo que se discute es que en la autorización se impongan limitaciones al traslado de residuos a otra Comunidad Autónoma distinta a las Islas Baleares. Al respecto la entidad gestora del SIG alegó que la prohibición de trasladar los residuos a otra Comunidad Autónoma no se podría hacer derivar ni del planeamiento sectorial ni de la legislación básica estatal (art. 22 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados), y además infringiría los principios de competencia, libre circulación de bienes y unidad de mercado. Por su parte la Comunidad Autónoma consideraba que la posibilidad de que los residuos sean transportados fuera de Mallorca para su tratamiento, resultaba contraria al Plan Director Sectorial en la materia; y que en este sentido el principio de territorialidad en materia de residuos, se halla previsto tanto en el artículo 16 de la Ley 10/1998, como en el Plan Director Sectorial. Este último establecía, a su juicio, la gestión de residuos como un servicio público insular en Mallorca, que se prestaría en régimen de gestión indirecta a través de una empresa concesionaria, "MAC Insular S.L", que explota la única planta de tratamiento, ubicada en Menorca. Considera en este sentido que el plan director sectorial para la gestión de los residuos de construcción-demolición, voluminosos y neumáticos fuera de uso de la Isla de Mallorca (BOIB nº 141, de 23 de noviembre de 2002) –que incluye los derivados de aparatos eléctricos y electrónicos en la categoría de "residuos voluminosos" (artículo 5 PDS)– responde a la finalidad de evitar el transporte de los residuos, al ubicar en el territorio balear las instalaciones oportunas, de acuerdo con el principio de proximidad, y al configurar la gestión de estos residuos como un servicio público insular, de manera que sobre el transportista recaiga la obligación de entregar los residuos en las plantas de tratamiento gestionadas por el Consell de Mallorca.

Cuando finalmente el Tribunal se pronuncia sobre el asunto, declara que las limitaciones al traslado de residuos que se imponen al SIG no se desprenden de la legislación de residuos ni tampoco del Plan mencionado. También afirma que cualquier limitación que pudiera derivarse del mismo debe interpretarse en el sentido de que el tratamiento de los RAEE en la Isla de Mallorca sólo puede corresponder al concesionario contratado por

el Consell Insular, pero no que todo tratamiento de los residuos recogidos en Mallorca (y el resto de las Islas) deba realizarse por el mismo.

Asimismo el TSJ de Cantabria en sentencia de 12 de marzo de 2014, Sentencia núm. 92/2014 (JUR 108904) también se pronuncia en relación con el funcionamiento de un SIG. En la citada sentencia se enjuicia de hecho la conformidad o no a derecho de la autorización de la implantación del Sistema Integrado de Gestión de Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (SIG de RAEE) en la Comunidad Autónoma de Cantabria. La entidad recurrente, el propio SIG, considera que la autorización por ella solicitada y finalmente otorgada vulnera la regulación de las obligaciones de gestión y financiación previstas en el RD 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos. Específicamente considera ilegal cuando la autorización establece la prohibición de ubicar puntos de recogida voluntarios conforme a la red que esta entidad ha implantado a través de acuerdos de colaboración que ha celebrado con diferentes organizaciones.

Por su parte, la Administración se opone a que esta prohibición resulte ilegal. Su conformidad a derecho la basa en el art. 4.7 del RD 208/2005, que en este sentido dispone que la recogida y traslado de este tipo de residuos deber realizarse desde los distribuidores o desde las instalaciones municipales y, en el art. 8.3.d) del mismo RD 208/2005, que también establece como contenido mínimo de la solicitud de autorización de un SIG "la identificación de puntos de recogida".

Como solución al conflicto el Tribunal termina por afirmar que no cabe prohibir los tratamientos voluntariamente propuestos por la asociación recurrente en su solicitud de autorización, "ya que el Art. 8.2.d) RD 208/2005, es de contenido mínimo y la asociación puede y tiene la posibilidad y no se le puede limitar, por no existir normativa al efecto, el que desarrolle una red logística amplia, garantizando un servicio universal". Ahora bien, también reconoce que la recogida en estos puntos propuestos por el SIG debe ser financiada por él mismo, ya que no se trata de instalaciones municipales.

En la misma sentencia, siguiendo para ello la doctrina sentada por sentencias precedentes recaídas en asuntos similares de los que tuvieron conocimiento otros tribunales de justicia, se anula la obligación de financiar los costes derivados de la gestión de estos residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos antes de que entrara en funcionamiento el sistema privado de gestión. Pues aunque se reconoce que la legislación obliga a los particulares organizados en un SIG a cargar con los costes de

financiación, la misma no se puede imponer sin que el sistema haya desplegado su operatividad.

Por último, hay que tener en cuenta que la recurrente alega que el tenor literal de la autorización confunde el carácter no lucrativo de dicha entidad. Este, a su juicio, no puede impedir que el Sistema obtenga beneficios como resultado de la actividad que desarrolla como SIG de RAEE siempre y cuando los mismos sean reinvertidos o empleados en su actividad y no sean repartidos entre sus asociados. En relación a esta cuestión el tribunal se pronuncia y afirma que dichas referencias deben ser interpretadas de conformidad con la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de Asociación, y, por tanto, sin poner objeciones a dichos beneficios si luego se reinvierten.

E. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases

Con respecto al régimen de los SIG de envases cabe citar la STSJ de la Rioja de 11 de septiembre de 2014, (JUR 250142), Sentencia 211/2014, en la que también se impugna una renovación de autorización que se concede en esta Comunidad a un SIG, en este caso a ECOVIDRIO, Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio. El TSJ considera que la autorización que se solicita por parte de la recurrente, aunque tiene carácter temporal y ha de ser renovada de forma sucesiva, es del tipo de las autorizaciones de funcionamiento. Por ello sostiene que frente a las simples autorizaciones por operación, las cuales prolongan su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, las de funcionamiento hacen surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada. Con todo, el tribunal afirma que la concesión de dicha autorización y las sucesivas concesiones de renovaciones de la autorización, aunque tienen un contenido sustancialmente coincidente, son actos administrativos distintos, que presentan autonomía unos de otros, por lo que pueden ser impugnados autónomamente y de forma plena. En la sentencia además se especifica que la autorización del establecimiento de un Sistema Integrado de Gestión, SIG, sólo se puede supeditar al establecimiento de aquellas obligaciones a cargo del gestor que estén previstas en las normas de rango legal o reglamentario estatales o autonómicas, que regulan la materia. En atención a este criterio se consideran ilegales ciertas obligaciones que se establecen por la Administración en la resolución de la renovación de la autorización, tales como la obligación de financiar campañas de información a la población. Considera que éste no es un deber que se imponga normativamente sino que es una obligación que puede ser

asumida o no por los SIG de conformidad con lo que se acuerde en los correspondientes convenios de colaboración. Asimismo en esta sentencia se aclara que es posible declarar la suspensión o la revocación de la autorización si se detectan incumplimientos de las condiciones o de los requisitos establecidos en la autorización. Y que tales medidas no han de calificarse como una actuación de carácter sancionador, toda vez que la suspensión y la revocación de la autorización están contempladas en el artículo 44.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados como potestades distintas de la sancionadora.

5. INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

5.1. JURISPRUDENCIA A NIVEL EUROPEO

Durante 2014 se han producido varios pronunciamientos judiciales del TJUE en relación con los vertederos ilegales, uno en el ejercicio de una petición de decisión prejudicial; otros como consecuencia de los respectivos procedimientos de incumplimiento que se han seguido en esta materia contra dos Estados Miembros, concretamente contra Grecia e Italia.

A. El régimen de los antiguos vertederos puestos en funcionamiento antes de la incorporación de las Directivas sobre residuos

En la STJUE de 9 de abril de 2014, Caso Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve y Otros contra Région wallonne**,** C-225/13 –en contestación a una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE por el Conseil d'État de Bélgica relativa a la gestión de desechos y tecnologías no contaminantes–, se alude al ámbito del vertido de residuos, regulado en la Directiva 1999/31/CE modificada por la Directiva 2011/97/UE, para declarar que se permite que un vertedero autorizado o que ya está en funcionamiento en el momento de la transposición de esa Directiva por el Estado miembro, siga funcionando y obtenga nuevas autorizaciones aunque no figure en la lista de lugares previstos por el plan de gestión de residuos aprobado conforme al artículo 7.1, de la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos.

B. Incumplimiento de las Directivas de residuos al no haberse adoptado las medidas necesarias para sanear y clausurar vertederos ilegales

En relación con el incumplimiento por parte de los Estados Miembros de las Directivas de residuos nos encontramos con el caso de Grecia e Italia.

El primero de estos Estados ha sido condenado al pago de cuantiosas sanciones pecuniarias y se le han impuesto multas coercitivas, por STJUE de 2 de diciembre de 2014, C-378/13, debido a la existencia en su territorio de vertederos ilegales y no controlados. Tales prácticas resultan contrarios a lo dispuesto en la Directiva 75/442. El incumplimiento como tal ya fue declarado en la sentencia Comisión/Grecia el 6 de octubre de 2005, conforme a lo previsto en el art. 226 CE, (actualmente en el art. 258 TFUE), después de que se constara un incumplimiento de las obligaciones que le incumbían conforme a lo previsto en la referida Directiva. Durante el procedimiento ante la Comisión, Grecia no sólo no rebatió las imputaciones, sino que reconoció la existencia de 2180 vertederos ilegales en la fase del escrito de requerimiento y de 1458 vertederos ilegales en la fase del dictamen motivado. Es cierto que con el tiempo, concretamente a partir del año 2009, las autoridades griegas presentaron informes sucesivos relativos al progreso de los proyectos de gestión de residuos, de donde se deduciría que el número de los vertederos ilegales había disminuido, pero que un número importante de ellos seguían en funcionamiento (73) o no habían sido rehabilitados (292) en la fecha en que se remitió el último de dichos informes a la Comisión, antes de la interposición del recurso del que la citada sentencia trae causa.

Asimismo hay que reseñar en el último año la declaración judicial del incumplimiento de la República Italiana, recogida en la STJUE de 2 de diciembre de 2014, C-196/13. En ella se afirma que este Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia, C-135/05, en la que el Tribunal de Justicia declaró que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo, del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos, y del artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos.

El incumplimiento que se le imputa responde, en síntesis, a que, a juicio de la Comisión queda probado que 218 emplazamientos situados en el territorio de 18 de las 20 regiones italianas no se ajustaban a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 de la Directiva 75/442. Entre ellos existían emplazamientos que funcionaban sin haber obtenido una autorización, contraviniendo el artículo 9 de esta Directiva. Además la Comisión consideró que 16 de esos 218 emplazamientos irregulares contenían residuos peligrosos

sin que en ellos se respetasen las exigencias del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689. Además estimó que la República Italiana no había acreditado suficientemente que cinco de los vertederos existentes hubiera sido objeto de un plan de acondicionamiento o de una medida de cierre definitivo conforme al artículo 14 de la Directiva 1999/31. Asimismo no queda suficientemente acreditado por parte de Italia que las operaciones de saneamiento y/o de rehabilitación de esos emplazamientos, localizados en casi todas las regiones italianas, estuvieran ya iniciadas.

5.2 JURISPRUDENCIA NACIONAL RELATIVA A LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES PARA LA INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

A. La exigencia de que las autorizaciones concedidas a las infraestructuras de gestión de residuos resulten conformes con los previos planes urbanísticos y de ordenación territorial

Esta es una cuestión que se toma en consideración en **la STSJ de Canarias de 22 de mayo de 2014 (JUR 198422).** En ella se declara que la autorización ambiental integrada concedida a un proyecto no debe ser anulada aunque lo hubiese sido el plan general de ordenación urbana de dicho municipio. En concreto se trataba de una autorización concedida al proyecto denominado "Proyecto básico del complejo ambiental de tratamiento de residuos de los Morenos, isla de La Palma". Por su parte, la anulación del Plan General de Ordenación urbana del municipio donde iba a ser instalada se llevó a cabo por la STS de 4 de enero de 2012. El motivo que lleva a esa anulación es que estamos en presencia de una infraestructura de carácter local, que está ordenada en el Plan Insular de Ordenación, y siendo éste de superior jerarquía se impone al plan municipal. Además también se tiene en cuenta que se había procedido a la anulación del plan, exclusivamente por motivos formales, por insuficiencia de su memoria económica. Sin embargo, en la misma sentencia se pone de manifiesto la existencia de un estudio de impacto ambiental desfasado, fechado en 2001, en relación con una infraestructura que se encuentra en proceso de autorización en 2010. Este extremo lleva al tribunal a admitir el recurso contra la autorización ambiental de la referida instalación de gestión de residuos, y a denunciar que es inconcebible la manga ancha con la que se trata a los proyectos promovidos por las Administraciones públicas.

No obstante, en ocasiones, se considera conforme con el ordenamiento jurídico el otorgamiento de autorizaciones de infraestructuras de gestión

de residuos aunque el planteamiento urbanístico no las prevea. Resulta ilustrativo de ello el caso del que conoce la STS de 5 de mayo de 2014, RJ 3714, en relación con la impugnación del acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia por el que se resuelve la concesión de autorización la ejecución de un proyecto de transferencia de residuos urbanos para Santiago de Compostela. El citado proyecto se había autorizado con base en el art. 198 de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que regula el régimen jurídico aplicable a los usos del suelo que promuevan los órganos de las Administraciones públicas por razones de urgencia o excepcional interés público. Este tipo de usos y los proyectos asociados a los mismos se autorizan incluso cuando no sean conformes con el planeamiento urbanístico vigente, y su ejecución puede implicar por ello la modificación o revisión del planeamiento conforme a lo previsto en la referida ley. La singularidad del caso radica en que el Tribunal Supremo entiende que la excepcionalidad del proyecto justifica el incumplimiento de la legislación básica del Estado en cuanto al régimen de distancias mínimas de las actividades molestas, contenido en el art. 4 RAMINP (Decreto 2461/61, de 30 de noviembre), –vigente en aquel momento en la Comunidad gallega puesto que la Ley 3/1989 no desplazó la vigencia del RAMINP, que se mantuvo así en vigor y cuya derogación advino solamente después con la ulterior Ley 2/2006–. Así, entiende el Tribunal, que la excepcionalidad se fundamenta tanto en la propia memoria del proyecto, como en los diversos informes obrantes en el expediente y, en último extremo, también en el texto mismo de la resolución por la que se ordena la ejecución del proyecto y su emplazamiento. Se considera asimismo que encuentra su respaldo específico en el estudio de impacto ambiental, tomado como referencia para la ulterior declaración de impacto ambiental (Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de 13 de enero de 2005, publicada el 17 de febrero siguiente).

B. Necesidad de notificación a los titulares de la instalación cuya autorización integrada resulta impugnada

En relación con los procesos de anulación de Autorizaciones ambientales integradas relativas a plantas de reciclaje de residuos destaca la STS de 3 de julio de 2014, (RJ 3668). En ella se sigue constante jurisprudencia del TS y del TC, para proceder a anular la Sentencia del TSJ que se recurre, en la medida que en el procedimiento contencioso-administrativo que tuvo lugar ante aquel tribunal se verifica que no fueron emplazadas personalmente al proceso las propietarias de una instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización de residuos orgánicos, titulares,

asimismo, de la autorización ambiental integrada habilitante para el desarrollo de tal actividad. En la sentencia se argumenta que la falta de emplazamiento les ha causado indefensión, –pues no bastaría con la mera sospecha, incluso fundada, de que tuvieron conocimiento extraprocesal del litigio–. Para excluir la indefensión habría sido necesaria, según la STS citada, una cumplida acreditación de ese conocimiento extraprocesal.

6. TRIBUTOS EN MATERIA DE RESIDUOS

6.1. CONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO AUTONÓMICO SOBRE ELIMINACIÓN EN VERTEDERO

Resultan de especial interés varias sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos en las que se dilucida la constitucionalidad y legalidad de la creación de un nuevo impuesto autonómico. En todos los casos se trata de un impuesto creado por la legislación autonómica cuyo fin es fomentar el reciclado (aplicar un proceso sobre un material para que pueda volver a utilizarse) y la valorización (todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente) de los residuos, así como la disminución del impacto sobre el medio ambiente derivado de su eliminación en vertedero. En ellas se tiene en cuenta que sobre cuestiones similares ya se había venido pronunciado en los últimos años el Tribunal Constitucional (una de las últimas referidas en este sentido es la STC 60/2013, de 13 de marzo, en la que se resume toda la abundante doctrina sentada con anterioridad). Esta doctrina jurisprudencial constitucional afecta a las competencias y capacidades tributarias de las Comunidades Autónomas, a la diferenciación entre materia imponible, hechos imponibles y doble imposición, a la concurrencia con competencias tributarias de las Corporaciones Locales, e incluso del propio Estado.

En el caso de la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 25 de septiembre, (JR 1652), se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Orden HAC/108/2012, de 5 marzo, de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León por la que se aprueba el modelo de autoliquidación del Impuesto sobre Eliminación de Residuos en Vertederos, sus normas de gestión y se regula su repercusión.

La recurrente pretendía que se declarase la nulidad de dicha Orden al considerar que la misma incurría en infracción del ordenamiento jurídico por inobservancia del procedimiento legalmente previsto para su

adopción. En relación a esta cuestión, se alega específicamente la infracción del artículo 4.1 de la Ley 1/2002 de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en el que se dice que el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Administración en determinados asuntos y en concreto, conforme al apartado d), en la elaboración de "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones". A este respecto el TSJ declara que la Orden impugnada no constituye una disposición dictada en ejecución de las leyes, sino que es una disposición que tiene una naturaleza organizativa y de gestión del impuesto, y es consecuencia de la propia potestad de autoorganización y por ello no le alcanza la exigencia del referido artículo 4.1.d). Así lo estima con base en el artículo 37 de la Ley 1/2012 de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, que prevé la necesidad de estas órdenes (diferenciándolas de las normas de ejecución). Para ello también recuerda que en el ámbito tributario son frecuentes y constantes estas habilitaciones que hace la ley para que sean los órganos administrativos los que establezcan la forma de gestionar los distintos tributos y que el Tribunal Supremo ha diferenciado también lo que son las disposiciones reglamentarias de ejecución de las leyes de las que son puramente organizativas a efectos de exigir el dictamen del órgano consultivo correspondiente. Considera además en este punto que ello es coherente con el principio de eficiencia que debe regir la actuación administrativa en la medida en que mediante órdenes como la impugnada, dictadas tras un procedimiento administrativo más ágil y rápido que el exigido para las disposiciones reglamentarias de ejecución, la gestión del impuesto puede adaptarse a cada momento y circunstancia.

Asimismo en el caso del que conoce la referida sentencia del TSJ de Castilla y León de 25 de septiembre de 2014 se solicitó del Tribunal que plantease la cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, que es la ley que crea el referido impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos, que se configura también como un impuesto extrafiscal. Su objetivo es fomentar el reciclado gravando el daño ambiental provocado por la eliminación de residuos en vertederos, con independencia de quien los gestione. La recaudación de este impuesto se destina a financiar gastos de carácter medioambiental en colaboración con las entidades locales.

En este sentido se pone de relieve que el art. 6 de la LOFCA, modificado por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que ya estaba vigente cuando se dictó la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Castilla y León, prevé limitaciones a los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas

pero al mismo tiempo supone una mayor amplitud en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al establecer que no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado (art. 6.2) ni sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales, pero sí sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. También afirma que en todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro. A este respecto el Tribunal entiende que no se grava la recogida de los residuos, ni su tratamiento, sino el daño ambiental derivado de su depósito y por eso el artículo 27 de la ley en cuestión dispone que el hecho imponible es la entrega o depósito de residuos para su eliminación en vertederos situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tanto gestionados por entidades locales como no gestionados por las mismas. Siendo esto así, no hay duda de que el impuesto versa sobre una materia que sí es competencia de la Comunidad Autónoma, como es la protección del medio ambiente (artículo 71.1.7º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la redacción dada por Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre). Además considera que no es una objeción para la validez de la creación de dicho impuesto el hecho de que los municipios, a tenor del art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deban prestar el servicio de recogida de residuos y, además, en los de más de 5.000 habitantes, el de tratamiento de residuos, por los que pueden establecer la tasa correspondiente (art. 20 del 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). La razón de esto último es que, a su juicio, el hecho imponible que se grava con el Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos es diferente al de la citada tasa.

Para interpretar el alcance del artículo 6 de la LOFCA, la STSJ de Castilla León de 25 de septiembre de 2014 se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional, dictada a este respecto, STC 122/2012, de 5 de junio, y también a la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2014 (casación 561/2013) que igualmente desestima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ de Asturias de 8 de enero de 2013. Esta sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra la Resolución del Consejero de Economía y Hacienda del Principado de Asturias, que aprobó el modelo de declaración del impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, en relación con la cual los recurrentes también querían suscitar la cuestión

de inconstitucionalidad. Conforme a esta doctrina jurisprudencial el art. 6 de la LOFCA no tiene por objeto impedir que las Comunidades Autónomas establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por otros tributos, sino que prohíbe, en sus propios términos, la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente, es decir, que "la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base".

Se enjuicia también un supuesto similar en el caso de la STSJ de Valencia de 13 de junio de 2014 (JR 1673), cuando se resuelve el recurso contra la Orden 13/2012, de 26 de diciembre, del Conseller de Hacienda y Administración Pública, por la que se aprueba el modelo de autoliquidación y el documento de repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero, dictada con base en el artículo 155 de la Ley valenciana 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. Esta Ley valenciana 10/2010 asimismo creó, como tributo propio, el Impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos (IERV). Y al igual que en el caso anterior, y por las mismas razones –también con fundamento en la doctrina jurisprudencial del TC– se desestima la solicitud del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Pero en este caso el TSJ entiende que en la tramitación de la Orden litigiosa se ha vulnerado de forma grave el procedimiento legalmente establecido para su aprobación pues, al margen de un informe de la Directora General de Tributos de fecha 14-12-2012 justificativo de la necesidad del proyecto de Orden, apenas se ha cumplido ningún mandato legal. Según consta en el expediente no se ha dado trámite de información pública ni consultado a los posibles interesados (apartado c) del artículo 43 Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno valenciano), ni presentado memoria económica o, en su caso, la innecesaridad de la misma debidamente justificada (apartado a) del artículo 43). Pero, a juicio de la sentencia, lo más grave ha sido incumplir el artículo 43.1-f) de la Ley 5/1983, en relación al artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana, de los que se deriva que toda Orden o proyecto de reglamento o disposición general que se dicte en ejecución de una ley deberá conllevar el preceptivo dictamen del Consell Jurídic Consultiu (CJC), sin excepción de ningún tipo y sin la trivialización que supone justificar su ausencia aduciendo que se trata de una mero reglamento instrumental sin valor normativo. En definitiva, el TSJ considera que se trata de una disposición reglamentaria que se dicta en ejecución de una ley valenciana.

Por último, en el supuesto del que conoce la STSJ de la Rioja de 6 de mayo de 2014 (JUR 169070) es objeto de impugnación la Orden 8/2013, de 25 de marzo de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se regulan la repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos y los requisitos de pesaje, y se aprueban el documento de repercusión y el modelo de autoliquidación. En este caso el recurso también se pronuncia tanto sobre la posible nulidad de la orden impugnada y sobre el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos de la Ley 7/2012 reguladores del Impuesto sobre Eliminación de Residuos en Vertederos. El Tribunal de la Rioja, como luego haría el de Castilla y León en la STSJ de 25 de septiembre citada, también se basa en la STS de fecha 17 de febrero de 2014 y en la STC 122/2012, para desestimar el recurso.

6.2. ACTIVIDADES DE RECOGIDA DE RESIDUOS SOMETIDAS A PRECIOS PÚBLICOS Y NO A TASAS

En relación con la distinción entre precio público y tasa el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 4, de Barcelona, en Sentencia de 10 de septiembre de 2014, estima que es un precio público la naturaleza de la contraprestación que se satisface por la recogida de residuos comerciales, al tratarse de un servicio susceptible de ser prestado por entidades privadas. La base legal en la que se ampara dicho pronunciamiento es la del Texto Refundido de la Ley catalana Reguladora de los Residuos aprobado por Decreto legislativo autonómico 1/2009, de 21 de julio, que recoge en el art. 54 la obligación de gestionar los residuos comerciales por parte del titular de una actividad, sin que se prevea que esa gestión deba realizarse necesariamente por una entidad pública. En este sentido se hace mención también de una sentencia del TSJ que se halla en la misma línea argumental, la STSJ de Catalunya, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª de fecha 26 de julio de 20097 (*sic*), rec. 95/2006.

7. SANCIONES EN MATERIA DE RESIDUOS

En relación a las sanciones impuestas en materia de gestión de residuos tóxicos y peligrosos destaca la STSJ de 30 de enero de 2014 (JUR 67125), en la que se enjuicia la legalidad de varias sanciones impuestas al amparo del art. 34.3 a) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. En ella se declara la infracción del principio de proporcionalidad debido a la falta de motivación en la fijación de la cuantía de la sanción. Ello es debido a que se incrementó de forma considerable la cuantía de la sanción en relación con la propuesta

en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador sin que la Administración diera expresamente ninguna explicación al respecto.

8. BIBLIOGRAFÍA

García Moreno, F. (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.* Aranzadi, 2014.

Bolaño Piñeiro, Mª. C., "La aplicación retroactiva de las leyes 22/2011 y 1/2005, en referencia a la obligación de recuperar los suelos declarados contaminados o alterados en la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, (2014), núm. 28, pp. 223-249.

Matteri, A., "Autorregulación y el nuevo rol de la Administración pública en la gestión integral de los residuos", *Medio ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho ambiental*, (2014), núm. 26-27.

Silva Graciani, F., Bonora Vidrih Ferreira, L., "Residuos de medicamentos: impacto ambiental e regulaçao", *Medio ambiente* & *Derecho: Revista electrónica de Derecho ambiental*, (2014), núm. 26-27.

XIX

Administración local: Incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales*

LUCÍA CASADO CASADO

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES LOCALES TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS REGULACIONES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL REALIZADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2.*1. Las dudas interpretativas suscitadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en torno al alcance efectivo de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente. 2.2. La aplicación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local por las comunidades autónomas: su impacto sobre la definición de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente*. 3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. *3.1. La ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones y su impacto sobre las entidades locales. 3.2. Municipios y parques nacionales: los municipios en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales.* 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. 4.1. *Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental.* A. El reconocimiento de amplias competencias a los municipios para regular los caminos rurales. B. La imposibilidad de que los municipios adopten medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria sobre instalaciones de radiocomunicación. C. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruido: la posibilidad de fijar por ordenanza los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y los laboratorios de ensayos

* Este trabajo se ha realizado en el marco de la "Red Mercado y Medio Ambiente. Propuestas jurídicas para una economía verde" (ECOVER) (R/2014/040), dirigida por Francisco Javier Sanz Larruga y otorgada por Resolución de 8 de octubre de 2014 por la que se conceden ayudas para la consolidación y estructuración de unidades de investigación competitivas del sistema universitario de Galicia, convocadas mediante la Orden de 14 de mayo de 2014.

para el control de calidad de la edificación. D. La prevalencia de las previsiones del planeamiento urbanístico sobre la finalidad de generación de energía renovable amparada por la normativa del Estado y de la Unión Europea: el planeamiento general de un municipio puede impedir la autorización para la instalación de un parque eólico. *4.2. El alcance de las competencias municipales en el ámbito de la autorización ambiental integrada. 4.3. La inexistencia de competencias municipales sobre el fracking: la imposibilidad para los municipios de someter a consulta la prohibición del fracking. 4.4. ¿Son competentes los municipios para la limpieza de los cauces de los ríos en zonas urbanas?: una cuestión todavía abierta. 4.5. Los ayuntamientos frente al ruido: la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica.* 5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. *5.1. Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental. 5.2. Algunos ejemplos de ordenanzas de interés en materia ambiental elaboradas por entes locales supramunicipales.* 6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde la perspectiva ambiental local, continúa siendo noticia, un año después de su aprobación, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local –en adelante, LRSAL–, que modifica la LBRL y que introduce un nuevo modelo de delimitación competencial en el que las competencias municipales en materia ambiental se reducen y se confiere un mayor protagonismo a las Administraciones supramunicipales. En la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales se realizaba un examen detallado de las implicaciones que la aprobación de esta Ley tenía sobre las competencias ambientales de las Administraciones locales. Ahora, tras un año de aplicación de la LRSAL, se ahonda en las dudas interpretativas suscitadas por esta Ley en torno al alcance efectivo de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente, dada la disparidad de interpretaciones que se han ido realizando en este primer año de aplicación; y se analiza también la aplicación de la LRSAL por las comunidades autónomas. La pretensión no es otra que determinar su impacto sobre la definición de las competencias ambientales locales, teniendo en cuenta la normativa que algunas comunidades autónomas han aprobado en su territorio para la aplicación de la LRSAL –que, en muchos casos, incluye previsiones sobre las competencias que ya se venían ejerciendo por las entidades locales y que, con la reforma, ya no tienen el carácter de propias– y las divergencias interpretativas suscitadas.

A pesar del protagonismo que cobra la aplicación de la LRSAL, existen otros aspectos destacables desde un punto de vista local. Con relación a

la normativa ambiental de incidencia local aprobada en 2014, examinamos especialmente el impacto de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones, sobre las entidades locales; y las previsiones de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, que afectan a los entes locales, especialmente a los municipios.

Con relación a la jurisprudencia, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas que tienen interés desde una perspectiva local. Destacamos en particular aquellas que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia ambiental (especialmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2014, que configura en términos muy amplios la potestad reglamentaria municipal para regular los caminos rurales, aunque también se analizan otras en materia de instalaciones de radiocomunicación, ruido o planeamiento urbanístico); fijan el alcance de las competencias municipales en el ámbito de la autorización ambiental integrada (Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2014 y de 28 de octubre de 2014); niegan competencias a los municipios en materia de *fracking* (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014); plantean la titularidad de la competencia sobre la limpieza de los cauces públicos en las zonas urbanas (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2014); y plantean las consecuencias de la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 824/2014, de 23 de octubre de 2014 y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 44/2014, de 29 de enero de 2014).

También 2014 ha sido un año propicio para la elaboración de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Destacamos especialmente, por su carácter más novedoso, la Ordenanza para la prevención del biorresiduo del Ayuntamiento de San Sebastián y la nueva Ordenanza para la apertura de actividades económicas del Ayuntamiento de Madrid. Tampoco han faltado ejemplos de políticas y actuaciones locales de interés en aras a conseguir una mayor sostenibilidad, a pesar del difícil contexto económico que envuelve a las Administraciones locales (por ejemplo, el Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid, Horizonte 2020).

2. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES LOCALES TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS REGULACIONES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL REALIZADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Un año después de la aprobación de la LRSAL, conviene hacer balance de la situación en que se encuentran las competencias locales en materia de medio ambiente, máxime si tenemos en cuenta los numerosos interrogantes que está planteando la aplicación efectiva de esta Ley; la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de 9 recursos de inconstitucionalidad (promovidos por la Asamblea de Extremadura, el Consejo de Gobierno de Andalucía, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Parlamento de Cataluña, el Parlamento de Navarra, más de cincuenta diputados –de los Grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixo–, el Parlamento de Andalucía, el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de Canarias) y un conflicto en defensa de la autonomía local (promovido por cerca de 3.000 municipios) frente a la LRSAL; y la aprobación, en 2014, por parte de muchas comunidades autónomas de normas específicas para regular, en sus respectivos territorios, el ámbito competencial de las entidades locales.

2.1. LAS DUDAS INTERPRETATIVAS SUSCITADAS POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN TORNO AL ALCANCE EFECTIVO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Tal y como analizamos ampliamente en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, la aprobación de la LRSAL, modificatoria de la LBRL, afecta significativamente a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente, tanto por la reducción del ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente como por la ampliación de las competencias de las diputaciones provinciales –o entidades equivalentes–.

En cuanto a los municipios, ya vimos cómo el artículo 25.2 LBRL recoge ahora como competencia propia, además del "abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales" [apartado c)], el "medio ambiente urbano" [apartado b)] y pormenoriza su contenido ("en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y

atmosférica en las zonas urbanas"), que es más reducido que el de la anterior competencia de "protección del medio ambiente". Además, el medio ambiente urbano también se configura como servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes.

Con relación a las diputaciones provinciales, la LRSAL ha procedido a su reforzamiento, tanto en sus tradicionales funciones de cooperación y asistencia como en su nuevo papel como prestadoras de servicios. Desde la perspectiva ambiental, ya destacamos, en primer lugar, la configuración como competencia propia de las diputaciones provinciales de "la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación". Y, en segundo lugar, la atribución a las diputaciones provinciales de la coordinación, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes –el 96,19% de los municipios–, de la prestación de determinados servicios obligatorios, entre los que se encuentran algunos de carácter ambiental (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria). Para coordinar la prestación de estos servicios, la diputación debe proponer, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que deberá dar su aprobación, la forma de prestación (directa por la propia diputación o implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas). Tales municipios sólo podrán asumir la prestación de dichos servicios cuando justifiquen que pueden hacerlo a un coste efectivo menor que la propia Diputación. Mediante la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, se han establecido los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

Son muchos los interrogantes y las incertidumbres que plantea el nuevo modelo de delimitación competencial establecido por la LRSAL en los sujetos llamados a aplicarla. Buena prueba de ello son las numerosas guías de aplicación que, elaboradas desde diferentes instancias, públicas o privadas (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Fundación Democracia y Gobierno Local…), han ido apareciendo para ofrecer pautas interpretativas de la Ley y aclaraciones en algunos de sus puntos, aunque ofreciendo interpretaciones dispares. El propio Ministerio ha elaborado una "Nota Explicativa de la Reforma Local", para clarificar algunos aspectos de la Ley. Aun así, continúan suscitándose un buen número de interrogantes, que abren a la puerta a una notoria inseguridad jurídica en torno a cómo debe ser interpretada y aplicada, en algunos de

sus aspectos, la LRSAL, hasta que llegue el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la misma.

Desde la perspectiva del alcance de las competencias locales en materia de medio ambiente, que es la que aquí nos interesa, la LRSAL suscita algunas dudas interpretativas. En primer lugar, cabe plantear si el listado de materias recogido en el artículo 25.2 constituye un techo máximo competencial para los municipios o un mínimo que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica; o, en otros términos, si es posible que una ley pueda atribuir a los municipios otras competencias propias en materia ambiental, más allá de la de "medio ambiente urbano" o "abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales" recogidas en el artículo 25.2 (por ejemplo, en materia de protección del medio natural). Aunque la posición mayoritaria de la doctrina al respecto –a la que nos adherimos– es que la enumeración del artículo 25.2 reviste la consideración de un mínimo ampliable por la legislación sectorial autonómica, que podría aumentar el elenco municipal de competencias propias recogido en la LBRL, y esta parece ser la interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo cierto es que otras instancias mantienen una posición totalmente contraria. Éste es el caso del Consejo de Estado, que, en su Dictamen 338/2014, de 22 de mayo de 2014, emitido en relación con el planteamiento por parte de algunos municipios de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a determinados preceptos de la LRSAL, reafirma la interpretación ya sostenida en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de la LRSAL, y considera que los municipios sólo tienen las competencias propias derivadas del listado del artículo 25.2 LBRL, impidiéndose que el legislador sectorial pueda atribuirles como propias otras competencias no recogidas en ese listado. En su opinión, "La LRSAL ha modificado el artículo 25.2 de la LBRL con el objeto de que los Municipios sólo puedan ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas en dicho precepto, de forma que el ejercicio de competencias municipales sobre cualesquiera otras materias deberá atribuirse necesariamente por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 27 de la LBRL, o sujetarse a los requisitos específicos de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, establecidas en el artículo 7.4 de la LBRL" (FJ V.A.3). En esta misma línea, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en su Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la LRSAL, también mantiene que el listado del artículo 25.2 LBRL es un listado cerrado y tasado de materias con el que se fija un máximo competencial, lo que sería inconstitucional (FJ 6). Las dudas interpretativas, pues, están servidas.

En segundo lugar y en estrecha conexión con la cuestión anterior, se plantea qué sucede con la competencias municipales en materia ambiental concretadas en leyes sectoriales autonómicas anteriores a la aprobación de la LRSAL, cuando existe contradicción con la LRSAL (piénsese, por ejemplo, en la supuesta supresión de una competencia municipal en materia ambiental en la LRSAL –por ejemplo, sobre medio natural–, que contradice la atribución expresa de competencias sobre esa materia a los municipios en las leyes sectoriales autonómicas). La cuestión es si pueden o deben los municipios seguir ejerciendo esas competencias, y si mantienen esas competencias como propias. El mismo interrogante se suscita en relación con aquellas competencias atribuidas a los municipios directamente por los Estatutos de Autonomía (por ejemplo, el artículo 84.2.j) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, recoge como competencia propia de los gobiernos locales de Cataluña "La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible"), con anterioridad a la LRSAL.

Por último, en el ámbito de las competencias provinciales, por una parte, se plantea cómo debe interpretarse la competencia propia de las provincias o entidades equivalentes para "la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes" –también de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes–, cuando éstos no procedan a su prestación, cuya comprensión "suscita enormes quebraderos de cabeza", ya que no se aclara si el sintagma "cuando éstos no procedan a su prestación" se subordina sólo al servicio de prevención y extinción de incendios o también al de tratamiento de residuos (Santamaría Arinas, p. 2698). La cuestión es si en estos municipios la diputación asumirá el servicio de tratamiento de residuos en todo caso, aunque no se sabe cuándo ni cómo, entendiéndose tácitamente derogado a estos efectos el artículo 12.5.a) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (este precepto configura como servicio municipal obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos); o sólo lo asumirá si estos municipios no lo prestan.

Por otra parte, el conflicto se centra en la interpretación del artículo 26.2 LBRL. Este precepto no contempla ni resuelve en todas sus variantes, como ha destacado el Consejo de Estado, el supuesto de que tales municipios no presten su conformidad a la forma de gestión propuesta por la diputación provincial. ¿Qué sucederá, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes que no presten esta conformidad, con los servicios de recogida y tratamiento de residuos o de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales? El

artículo 26.2 LBRL sólo contempla la posibilidad de que los municipios presten directamente estos servicios en el caso de que puedan acreditar ante la diputación que pueden hacerlo a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación, pero no cuando su coste efectivo sea superior. Entonces, si la negativa de tales municipios impide que la diputación coordine la prestación de estos servicios y tampoco pueden prestarlos los propios municipios por ser su coste efectivo superior ¿quién los presta? No olvidemos que son servicios mínimos de prestación obligatoria. Para el Consejo de Estado, este precepto podría resultar inconstitucional. En efecto, entiende que "las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba darse a la expresión 'conformidad de los municipios afectados' empleada por el artículo 26.2 de la LBRL, unido al impacto que la utilización del 'coste efectivo del servicio' regulado en el artículo 116 ter de la LBRL como único criterio determinante de la asunción de servicios municipales por las diputaciones provinciales, puede tener sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los Municipios españoles, permiten apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para que las Entidades locales interesadas planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de tales preceptos" (FJ V.B.3).

2.2. LA APLICACIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: SU IMPACTO SOBRE LA DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La entrada en vigor de la LRSAL y los numerosos interrogantes que plantea su aplicación ha llevado a un buen número de comunidades autónomas a aprobar legislación para aclarar la aplicación de la LRSAL en su territorio. Con este objetivo, han dictado normativa específica las comunidades autónomas de Andalucía (Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL), Asturias (Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL), Castilla y León (Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL), Cataluña (Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL –derogado tras su falta de convalidación por el Parlamento autonómico–, y Decreto Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que

se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL–), Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra), Extremadura (Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; y Decreto 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL), Islas Baleares (Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Islas Baleares de la LRSAL), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la comunidad de Madrid a la LRSAL) y la Región de Murcia (Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL –previamente, el Decreto Ley 1/2014, de 27 de junio–). Otras comunidades autónomas han optado por aprobar otros instrumentos de carácter interpretativo o aclaratorio, a través de los cuales se dan pautas para la aplicación de la LRSAL en su territorio. Es el caso de Aragón (Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de la Administración Local sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL), Comunidad Valenciana (Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL) y País Vasco (Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la LRSAL). También cuentan con estos instrumentos, a pesar de haber aprobado normativa específica, Castilla y León (Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL) y Cataluña (Nota explicativa de 16 de abril de 2014, de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones Locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la LRSAL).

La mayor parte de estas normas autonómicas, con carácter general, determinan, entre otras cuestiones, la forma de ejercicio de las competencias atribuidas por las leyes autonómicas anteriores a la entrada en vigor de la LRSAL. Su aprobación se justifica por la necesidad de disponer de una norma jurídica que ofrezca seguridad jurídica, dadas las numerosas y contradictorias interpretaciones realizadas por parte de los entes locales; y de evitar que cada municipio haga una interpretación diferente, en cuanto a las materias sobre las cuales ostenta competencia, máxime si tenemos en cuenta que algunas entidades locales ya habían comenzado a aprobar sus propias guías interpretativas para la aplicación de la LRSAL.

La opción mayoritariamente seguida por esta normativa autonómica adoptada en aplicación de la LRSAL ha sido la de considerar que las leyes autonómicas que atribuían competencias a las entidades locales con anterioridad a la LRSAL no han perdido su vigencia con su entrada en vigor, de modo que estas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas de conformidad con las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 LBRL (*vid*., por ejemplo, las normas de Andalucía, Castilla y León o Madrid). En el caso de Cataluña, se concreta que, además de las competencias atribuidas por la legislación sectorial vigente a la entrada en vigor de la LRSAL, los entes locales seguirán ejerciendo como competencias propias las atribuidas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En consecuencia, estas competencias seguirán ejerciéndose como propias, por considerarse que el nuevo artículo 25.2 LBRL es un precepto de mínimos que no impide el ejercicio, como competencias propias, de otras competencias no recogidas en el listado que este precepto incorpora, atribuidas por el legislador sectorial.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, ello implica que, con arreglo a esta normativa, en algunas comunidades autónomas, los entes locales continuarán ejerciendo como competencias propias en materia de medio ambiente, además de las atribuidas por el artículo 25.2 LBRL, aquellas otras atribuidas por la legislación sectorial ambiental –o el Estatuto de Autonomía– existente con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, aun cuando ahora ya no se recojan en la LBRL. Así, por ejemplo, los municipios catalanes tendrían como competencia propia "La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible" –incluida en el artículo 84.2.j) del Estatuto de Autonomía de Cataluña como competencia propia de los gobiernos locales–, más amplia que la de "medio ambiente urbano" recogida en el artículo 25.2 LBRL. De esta forma, las comunidades autónomas que, tras la LRSAL, han aprobado

normas específicas para su aplicación o han regulado normativamente el régimen local en sus respectivos ámbitos territoriales en el sentido señalado, suponen una confrontación con la LRSAL y establecen "un aparente 'cortafuegos' normativo a la LRSAL", ya que pretenden mantener el *status* competencial anterior a la misma (Bello Paredes).

A la vista de lo expuesto, la entrada en vigor de la LRSAL "ha incrementado en el nivel local de gobierno tanto las incertidumbres como la dosis de irracionalidad que (…) roza el verdadero caos en lo referente a su desarrollo aplicativo por las comunidades autónomas y por las entidades locales" (Galán Galán, p. 2). Un año después de su aprobación, se mantiene un buen número de interrogantes en torno a cómo debe aplicarse esta norma y no puede ocultarse la evidente inseguridad jurídica que se ha suscitado, a raíz de las diversas interpretaciones que se están realizando y de las diversas normas autonómicas aprobadas para su aplicación. Habrá que esperar la respuesta del Tribunal Constitucional para poner fin al desconcierto, a las incertidumbres y a la inseguridad jurídica desatadas por la aplicación de la LRSAL.

3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

En este apartado se destacan algunas normas estatales dictadas en materia ambiental en 2014 y que son de interés desde el punto de vista de las Administraciones locales.

3.1. LA LEY 9/2014, DE 9 DE MAYO, DE TELECOMUNICACIONES Y SU IMPACTO SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones –en adelante LT–, establece un nuevo marco regulador en esta materia. Esta Ley se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones –prevista en el art. 149.1.21 CE–, si bien las disposiciones dirigidas a garantizar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones se dictan al amparo del artículo 149.1.1 CE, sobre regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y del artículo 149.1.13 CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. No estamos, por tanto, ante una ley de corte ambiental, sino ante una ley que regula la explotación de redes y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de libre competencia; las obligaciones de servicio público y los derechos y

obligaciones de carácter público en la explotación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas; la evaluación de la conformidad de equipos y aparatos; el dominio público radioeléctrico; la administración de las telecomunicaciones; las tasas en este ámbito; y la inspección y el régimen sancionador.

Sin embargo, traemos a colación esta Ley, aun sin entrar a analizar íntegramente su contenido, para destacar algunas novedades de interés, desde el punto de vista local, dada la intervención de las corporaciones locales en esta materia y su incidencia medioambiental. Concretamente, nos referimos a las novedades que guardan relación con los instrumentos de planificación urbanística y el régimen de intervención administrativa en esta materia. En primer lugar, un aspecto especialmente conflictivo de esta Ley desde el punto de vista competencial es la exigencia de un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas (art. 35.2 LT). Dicho informe, que deberá emitirse en un plazo máximo de tres meses, versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la Ley de telecomunicaciones y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran. Transcurrido dicho plazo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 LRJAP, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación. A falta de solicitud de este informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones. En el caso de que el informe no sea favorable, los órganos encargados de la tramitación de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística dispondrán de un plazo máximo de un mes, a contar desde la recepción del informe, para remitir al Ministerio de Industria, Energía y Turismo sus alegaciones al informe, motivadas por razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana y territorial. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a la vista de las alegaciones presentadas, emitirá un nuevo informe en el plazo máximo de un mes a contar desde la recepción de las alegaciones. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 LRJAP, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación. El informe tiene carácter

vinculante, de forma que si el informe vuelve a ser no favorable, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones (art. 35.2 LT).

En segundo lugar, por lo que respecta a los mecanismos de intervención administrativa en este ámbito, la Ley de telecomunicaciones mantiene la supresión de la licencia o autorización previa para las estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, contenida en la disposición adicional 3ª de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Esta supresión también es aplicable a la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas o de estaciones radioeléctricas en dominio privado distintas de las anteriores, a las cuales no podrá exigirse por parte de las administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, ni otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización dicha instalación, en el caso de que el operador haya presentado a la administración pública competente para el otorgamiento de la licencia o autorización un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplen dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración. En estos casos, las licencias o autorizaciones serán sustituidas por declaraciones responsables, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis LRJAP. La declaración responsable deberá contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente, incluido, en su caso, estar en posesión de la documentación que así lo acredite. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo. La presentación de la declaración responsable, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para ejecutar la instalación, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones de la infraestructura o estación radioeléctrica a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección, sanción, y, en general, de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable, o la no presentación

de la declaración responsable determinará la imposibilidad de explotar la instalación y, en su caso, la obligación de retirarla desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar (art. 34.6 LT). Con relación a la declaración responsable, la LT también prevé que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable (art. 35.6).

Por otra parte, la Ley excluye cualquier tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa por razones de ordenación del territorio, urbanismo o medioambientales, para la realización, sobre una infraestructura de red pública de comunicaciones electrónicas, fija o móvil, ya ubicada en dominio público o privado, de actuaciones de innovación tecnológica o adaptación técnica que supongan la incorporación de nuevo equipamiento o la realización de emisiones radioeléctricas en nuevas bandas de frecuencias o con otras tecnologías, sin variar los elementos de obra civil y mástil (art. 34.7 LT).

Finalmente, cabe destacar que la LT también insta al Ministerio de Industria, Energía y Turismo a aprobar recomendaciones, que podrán contener modelos de ordenanzas municipales elaborados conjuntamente con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, para la elaboración por parte de las administraciones públicas competentes de las normas o instrumentos que afecten al despliegue de redes e infraestructuras. Asimismo, se prevé que este Ministerio podrá crear, mediante real decreto, un punto de información único a través del cual los operadores de comunicaciones electrónicas accederán por vía electrónica a toda la información relativa sobre las condiciones y procedimientos aplicables para la instalación y despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados. Tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales podrán adherirse a este punto de información único, mediante la suscripción del correspondiente convenio de colaboración con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En este caso, los operadores de comunicaciones electrónicas deberán presentar en formato electrónico a través de dicho punto las declaraciones responsables y permisos de toda índole para ocupar el dominio público y privado necesario para el despliegue de dichas redes. Este punto de información único será gestionado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que será el encargado de remitir a la comunidad autónoma o entidad local que se haya adherido a dicho punto todas las declaraciones responsables y solicitudes que para la

instalación y despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados les hayan presentado los operadores de comunicaciones electrónicas (art. 35.8 LT).

3.2. MUNICIPIOS Y PARQUES NACIONALES: LOS MUNICIPIOS EN LA LEY 30/2014, DE 3 DE DICIEMBRE, DE PARQUES NACIONALES

El pasado 4 de diciembre se publicó en el BOE la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, que deroga la anterior Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, y que tiene por objeto "establecer el régimen jurídico básico para asegurar la conservación de los parques nacionales y de la Red que forman, así como los diferentes instrumentos de coordinación y colaboración" (art. 1). Se trata de una Ley dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación básica de protección del medio ambiente –con la salvedad de los artículos 32 y 13, adoptados al amparo de los arts. 149.1.13 y 149.1.29 CE, respectivamente–, y con un contenido predominantemente competencial (López Ramón, p. 89) que, aunque contiene algunos cambios, no introduce modificaciones relevantes en el modelo preexistente (Lozano Cutanda, p. 1). Entre los cambios más destacables, cabe mencionar el aumento de la superficie mínima necesaria para que un espacio pueda ser declarado parque nacional en el territorio peninsular; las modificaciones en el procedimiento de declaración de los parques nacionales; la inclusión de una cláusula indemnizatoria por cualquier privación en los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración; la ampliación hasta 2020 de la moratoria para la supresión de la caza y otras actividades incompatibles en los parques nacionales; el establecimiento de algunos organismos e instrumentos jurídicos para favorecer la coordinación efectiva de la Red de Parques Nacionales en su conjunto y facilitar la labor de coordinación que corresponde al Estado (Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, Comisiones de Coordinación, intervención de la Administración del Estado en caso de conservación desfavorable de un parque nacional, declaración del estado de emergencia por catástrofe medioambiental…); y la especial atención dedicada a las medidas para el desarrollo territorial sostenible de las áreas de influencia socioeconómica.

Desde la perspectiva local que aquí nos interesa, contiene varias referencias a las entidades locales y a los municipios en varios de sus preceptos, que podríamos agrupar en diferentes bloques. Un primer bloque

vendría constituido por aquellos artículos que contemplan la participación de los municipios en el procedimiento de declaración de parque nacional y de elaboración de los instrumentos de planificación. Con relación al procedimiento de declaración de parque nacional, la Ley 30/2014 prevé, tras la aprobación inicial de la propuesta de declaración, su sometimiento a trámite de información pública por las respectivas comunidades autónomas y la emisión de los informes de los departamentos ministeriales y de las administraciones autonómicas afectadas, así como de aquellos municipios que aporten territorio a la propuesta de parque nacional (art. 8.5). También se prevé el informe de los entes locales afectados en el procedimiento de declaración en el caso de parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional (art. 8.8). Respecto a la participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planificación, en relación con el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que es el más elevado instrumento de planificación y ordenación de los parques nacionales, la Ley únicamente establece que para su elaboración y revisión "se seguirá un procedimiento de participación pública, con la intervención, al menos, de las comunidades autónomas y de los patronatos de los parques nacionales" (art. 19.3) y no prevé expresamente la intervención de los entes locales. Debe tenerse presente, sin embargo, que en los patronatos están representados los entes locales afectados. En cuanto a los planes rectores de uso y gestión, que serán el instrumento de planificación ordinaria y que prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico, la Ley prevé que las administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos planes antes de su aprobación o revisión (art. 20.2). Además, el procedimiento de elaboración de estos planes "incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta a las administraciones públicas afectadas, así como los informes previos del Consejo de la Red de Parques Nacionales y del Patronato" (art. 20.7).

Otro grupo de preceptos que regulan los órganos consultivos, de colaboración y de coordinación de los parques nacionales, contemplan la participación de los entes locales en algunos de estos órganos. En primer lugar, en el Patronato, que se constituirá en cada parque nacional para velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los parques nacionales y como órgano de participación de la sociedad en los mismos, estarán representadas "las administraciones públicas implicadas, incluyendo los entes locales afectados, los agentes sociales de la zona, los agentes que desarrollen actividades económicas en el seno del parque nacional, los propietarios públicos y privados de terrenos incluidos en el parque y aquellas

instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la presente ley" (art. 24.1). En segundo lugar, también se prevé la participación de los municipios en el Consejo de la Red de Parques Nacionales, órgano de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Aun cuando la Ley remite al reglamento la regulación de la composición y funcionamiento de este órgano, presidido por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, determina que formarán parte del mismo "la Administración General del Estado, las comunidades autónomas en cuyo territorio estén situados los parques nacionales, una representación de los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales, los presidentes de los Patronatos, representantes del Comité Científico, una representación de las asociaciones sin ánimo de lucro y con ámbito de actuación estatal cuyos fines estén vinculados a la protección del medio ambiente y de las organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales de mayor implantación en el territorio nacional, así como una representación de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los parques nacionales" (art. 27.3).

En otro orden de cosas, los municipios tienen una especial consideración en las áreas de influencia socioeconómica, que son territorios constituidos por los términos municipales que aportan terreno al parque nacional, así como, excepcionalmente, por otros directamente relacionados, cuando así se considere en las leyes declarativas, en los que las administraciones públicas llevarán a cabo políticas activas para su desarrollo. La Ley establece que las administraciones públicas, en la aplicación de los regímenes de apoyo a las áreas de influencia socioeconómica, "tendrán en especial consideración, tanto cualitativa como cuantitativamente, a los municipios que aportan terrenos a los parques nacionales" (art. 31.3). En todo caso, el establecimiento de estas áreas de influencia socioeconómica lleva aparejado una atención singular de las administraciones públicas a asegurar la integración del parque nacional con la misma, así como a potenciar las actividades económicas sostenibles ligadas a la dinamización del entorno del parque nacional. A tal efecto, las administraciones públicas, de forma coordinada, desarrollarán las actuaciones que sean necesarias.

Por último, la Ley, que dedica un título –el X– a la proyección y participación social, también apela a la importancia de la intervención de los municipios en este ámbito. Los parques nacionales, como se pone de manifiesto en el Preámbulo, "deben constituir un referente no solo en su forma de hacer conservación sino también en su manera de gestionarse y de implicar a la sociedad en sus actividades, de manera que se

busca integrar sectores y colectivos en las actividades de gestión así como implicar y apoyar a la población local residente, con el objetivo de lograr la cohesión territorial de las áreas en donde están situados". En este contexto, las actividades de gestión "deberán primar la integración de los municipios afectados, sectores y colectivos, y conformarse como un instrumento para la cohesión territorial de las áreas en donde están situadas. En particular, se prestará especial atención a la implicación social, a la participación de los municipios afectados en la toma de decisiones y al apoyo singularizado a las poblaciones locales residentes en el interior de los parques nacionales" (art. 35).

A pesar de estas previsiones en relación con los municipios incluidas en la Ley 30/2014, más amplias que las recogidas en la anterior Ley, la Asociación de Municipios con Territorio en Parques Nacionales (AMUPARNA) ha criticado esta Ley y ha reivindicado un mayor papel de los municipios en la gestión de los parques nacionales. En definitiva, aún podría haber una mayor y más directa participación de los municipios en este ámbito.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

En 2014 se ha dictado un amplio número de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. De todas ellas, hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria local en este ámbito.

4.1. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

A. El reconocimiento de amplias competencias a los municipios para regular los caminos rurales

En la Sentencia de 11 de febrero de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Segundo Menéndez Pérez), el Tribunal Supremo fija el alcance de la potestad reglamentaria municipal para regular los caminos rurales. Se cuestionaba en esta Sentencia la legalidad de la Ordenanza reguladora de los caminos rurales del municipio de Perales de Tajuña, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 26 de marzo de 2009, a raíz del recurso de casación interpuesto por una entidad mercantil contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de noviembre de 2010,

que había estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dicha Ordenanza y había anulado su artículo 12, declarando los restantes preceptos impugnados ajustados a derecho. Antes de pronunciarse sobre la potestad normativa municipal en este ámbito, el Tribunal Supremo comienza negando una determinación de las competencias municipales basada en una concepción del principio de legalidad como vinculación positiva, con arreglo a la cual las corporaciones locales sólo podrían actuar en la forma y hasta donde de modo previo y expreso hubieran sido habilitadas por el legislador sectorial. Para el Tribunal, "no es esa concepción la que mejor se adecua a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, al principio de autonomía reconocido a los Municipios 'para la gestión de sus intereses' por el artículos 137 CE; ni a una que atienda, como también lo es, a otra norma incorporada a nuestro Ordenamiento con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado, cual es la Carta Europea de Autonomía Local" (FJ 2º). Por ello, apela a la idea de una vinculación negativa –de la que ya se ha hecho eco en sentencias anteriores–, que permite a las corporaciones locales "actuar, y disponer a través de Ordenanzas, en todo lo que no sea ajeno, extraño o impropio al ámbito de alguna de las 'materias' de su competencia, siempre que al hacerlo no contradigan ni vulneren la legislación sectorial que pudiera existir" (FJ 2º).

Partiendo de esta premisa y citando también dos sentencias anteriores de 21 de mayo de 1997 y de 30 de enero de 2008, realiza una interpretación amplia de las competencias municipales para regular los caminos rurales. En primer lugar, afirma que los caminos rurales constituyen una materia que cae dentro del ámbito de las competencias atribuidas a los municipios, al hallarse recogida –con anterioridad a la reforma operada por la LRSAL– en el artículo 25.2d) LBRL ("conservación de caminos y vías rurales"). En segundo lugar, considera que esta materia "abarca también, por necesidad, la de regulación de sus usos y de sus tránsitos, si ésta guarda lógica relación de medio a fin con aquélla" (FJ 2º). En tercer lugar, como complemento para determinar el ámbito a que puede extenderse la competencia en esta materia, menciona expresamente los preceptos que regulan las potestades que corresponden a los municipios sobre los bienes de dominio público local, entre los que se encuentran los que, como los caminos, están destinados a un uso público cuya conservación es de la competencia de la entidad local (arts. 79 y ss. LBRL; 74 y ss. TRRL; 4, 5, apartados 1, 2 y 4, 6, 28, 41, 50, 55, 84, 92, etc., de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas; o 1.2.e), 2, 3, 44 y 74 y ss. del Reglamento de bienes de las entidades locales; o 20 del TRHL).

A la vista de lo expuesto, tras configurar en términos muy amplios la competencia municipal sobre caminos y vías rurales, el Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto y confirma la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de noviembre de 2010.

Tras la LRSAL, la LBRL ya no recoge de forma expresa como competencia propia de los municipios la conservación de caminos y vías rurales, si bien sí recoge como competencia propia, utilizando una fórmula amplia, la de "Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad" [art. 25.2.d)].

B. La imposibilidad de que los municipios adopten medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria sobre instalaciones de radiocomunicación

Durante este último año, aunque se ha reducido muchísimo el número frente a años anteriores, también se han dictado algunas sentencias –del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia– sobre el alcance y límites de la potestad reglamentaria municipal para ordenar las instalaciones de radiocomunicación. Desde esta perspectiva, destacamos especialmente la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4º, ponente: Ramón Trillo Torres). Con motivo del examen de la validez de la Ordenanza municipal para la instalación y funcionamiento de instalaciones de radiocomunicación de telefonía móvil en el término municipal de Son Servera (Mallorca), aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de julio de 2007, el Tribunal Supremo confirma su jurisprudencia más reciente, de conformidad con la cual los municipios no pueden incorporar en sus ordenanzas reguladoras de las instalaciones de radiocomunicación medidas de mayor protección sanitaria, ya que las corporaciones locales no tienen competencia para fijar medidas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica, tanto en relación con los límites de emisión radioeléctrica como en la fijación de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras (FJ 2º). Por ello, en el caso concreto, considera que deben anularse los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la Ordenanza analizada, que establecía la obligación de ubicar las instalaciones en suelo no urbanizable, a una distancia de al menos 100 metros de zonas habitables y de 300 metros de centros educativos, sanitarios, geriátricos o análogos, pudiendo ser revisada dicha distancia según el tipo de tecnología aplicada, así como permitir el establecimiento de las instalaciones en

suelo urbanizable o urbano en supuestos excepcionales. El Tribunal Supremo, citando su Sentencia de 6 de junio de 2013, tampoco considera ajustado a derecho el artículo 6 de la Ordenanza, por el que se consagra el principio de revisión de las instalaciones cada dos años, con la finalidad de asegurar su adaptación a las mejoras tecnológicas que hubiere en cada momento, en función de la minimización del impacto visual y ambiental o a la modificación sustancial de las condiciones del entorno que hagan necesario reducir el impacto.

C. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruido: La posibilidad de fijar por ordenanza los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 4 de abril de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: José Matías Alonso Millán) se examina la legalidad de la Ordenanza municipal del ruido, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Burgos en sesión ordinaria de 14 de diciembre de 2012, a raíz del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la misma. El tema central que se plantea es determinar si se ajusta a derecho la regulación que realiza esta Ordenanza de las entidades de evaluación acústica para la ejecución de los trabajos técnicos de control de la edificación y control de actividades (estudios acústicos, ensayos y certificaciones). En particular, se plantea si la exclusividad que otorga esta Ordenanza a estas entidades de evaluación acústica para la realización de estos cometidos, con apoyo en la Ley 5/2009, de 4 de junio, de ruido de Castilla y León, es o no contraria a la normativa estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, y Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que la desarrolla, en lo referente a la zonificación acústica, los objetivos de calidad y las emisiones acústicas; y Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las Entidades de Control de Calidad de la Edificación y a los Laboratorios de Ensayos para el Control de Calidad de la Edificación, para el ejercicio de su actividad.), que habilita para el ejercicio de dichas funciones a los Laboratorios de Ensayos para el Control de Calidad de la Edificación y a las Entidades de Control de Calidad de la Edificación. En definitiva, el recurrente cuestiona –en su condición de Laboratorio de Ensayo para el Control de la Calidad de la Edificación, que tiene capacidad en todo el territorio nacional para realizar pruebas de servicio de aislamiento acústico,

medición y ensayo en los campos de ruido–, que una Ordenanza pueda excluir en un ámbito municipal lo que autoriza una norma estatal.

En particular, el Tribunal Superior de Justicia debe entrar a analizar si el artículo 25 de la Ordenanza que determina los requisitos que deben cumplir las entidades de evaluación acústica, es o no nulo de pleno derecho. De conformidad con este precepto, las Entidades de Evaluación Acústica, que realizan las funciones que se les atribuye en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León, deben estar acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Además, para desarrollar su actividad en el Municipio de Burgos, deben adjuntar junto con los certificados acústicos, copia de la declaración responsable de que cumplen con los requisitos establecidos para el ejercicio de su actividad y que disponen de documentación que así lo acredita, según lo previsto en el artículo 18 de la Ley 5/2009. Para dar respuesta a esta cuestión, el Tribunal Supremo parte de que la Ley 37/2003 y el Real Decreto 1367/2007, que se refieren a la materia específica "ruido", deben considerarse de preferente aplicación frente a lo recogido en la Ley 38/1999 y el Real Decreto 410/2010, atendiendo al principio de especialidad. Y esta normativa específica en materia de ruido se remite a las administraciones públicas competentes para que velen sobre la capacidad técnica adecuada, por lo que se permite a estas administraciones el exigir el requisito de estar acreditadas por la ENAC y esta exigencia puede establecerse por el legislador autonómico. A la vista de estas consideraciones, entiende que la exigencia incorporada por la Ordenanza de que estas Entidades de Evaluación Acústica estén acreditadas por la ENAC no vulnera norma de rango superior, en la medida en que esta exigencia viene recogida por la Ley 5/2009, que en ningún caso se entiende que pueda vulnerar la normativa estatal regulada por la Ley 37/2003 y el Real Decreto 1367/2007 (FJ 9º). De ahí que se declare la conformidad a derecho del artículo 25 de la Ordenanza objeto de controversia.

En la misma línea argumental, el Tribunal Superior de Justicia tampoco declara la nulidad de los artículos 26.1 ("La obtención de licencias de primera ocupación de edificios requerirá la previa presentación, por parte del promotor, de los informes de ensayos acústicos "in situ" a los que se hace referencia en el artículos 29 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León") y 32 ("Las Entidades de Evaluación Acústica deberán incluir en los informes de ensayo, una certificación relativa a si los resultados obtenidos cumplen o no cumplen los aislamientos acústicos o los niveles sonoros, conforme establece el apartado 1 del artículo 29 de la Ley 5/2009, de junio, del ruido de Castilla y León"), habida cuenta que "los laboratorios de ensayos también son Entidades de Evaluación Acústica si

cumplen los requisitos exigidos por la Ley 5/2009; y si estos laboratorios de ensayos realizan actividades de las recogidas y a las que se refiere esta Ley es indudable que deben cumplir los requisitos, para poder ejercer estas actividades, establecidos por la Ley 5/2009, que son compatibles con los recogidos por la Ley estatal 37/2003 y el Real Decreto 1367/2007 que desarrolla esta última Ley" (FJ 10º).

Finalmente, el Tribunal tampoco aprecia vulneración por parte de la Ordenanza de la Ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio, ya que ni la Ordenanza, ni la Ley 5/2009 imponen que las actividades atribuidas a las Entidades de Evaluación Acústica no puedan ser realizadas por profesionales autónomos, sin perjuicio de que estas actividades exijan una mayor o menor capacidad empresarial para realizarlas en la forma exigida legalmente, exigiendo un adecuado conjunto de medios materiales, personales y técnicos para realizar adecuadamente el servicio prescrito en la normativa autonómica. Indudablemente, parece más lógico, atendiendo a la amplitud de la actividad, que se desarrolle a través de una persona jurídica, pero estas entidades no tienen por qué estar constituidas por sociedades, pudiendo ser personas físicas las que constituyan estas entidades; así, no se exige por lo recogido en el artículo 25 de la Ordenanza que deban ser personas jurídicas, y se desprende con claridad de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) de la Ley 5/2009 (Escritura de constitución y estatutos de la entidad o documentación que acredite la personalidad jurídica del empresario)" (FJ 11º).

D. La prevalencia de las previsiones del planeamiento urbanístico sobre la finalidad de generación de energía renovable amparada por la normativa del Estado y de la Unión Europea: El planeamiento general de un municipio puede impedir la autorización para la instalación de un parque eólico

Desde una perspectiva local y en relación con la autorización para la instalación de parques eólicos tienen gran interés dos Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente en ambas: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat). En ellas se resuelven sendos recursos de casación presentados por la entidad mercantil Instituto de Energías Renovables, SL, contra dos Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 28 de abril de 2011, desestimatorias de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra los Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 29 de agosto de 2008 y de 19 de diciembre de 2008, que desestiman los recursos de reposición

formulados contra estos acuerdos, mediante los cuales se denegaba, respectivamente, la autorización para la instalación del Parque Eólico "Sierra Hermosa", ubicado en el término municipal de Oliva de Mérida, y del Parque Eólico "Sierra de los Angeles", ubicado en los términos municipales de Torrecilla de los Ángeles y Hernán Pérez, siendo parte recurrida la Junta de Extremadura.

En esencia, se plantea en estos casos si puede autorizarse la instalación de un parque eólico, teniendo en cuenta que parte de los aerogeneradores se ubicarían en terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial interés paisajístico, con arreglo a las Normas Subsidiarias de Planeamiento. La cuestión estriba, por tanto, en determinar si estas previsiones del planeamiento urbanístico imposibilitan o no la instalación de estos parques eólicos, que tienen un régimen especial en la normativa sectorial y sirven a la finalidad de generación de energía renovable, amparada por una normativa estatal y europea específica. El Tribunal Superior de Justicia, en las Sentencias objeto de casación, considera que la normativa urbanística prevalece respecto de la aplicación de la legislación sectorial reguladora de la producción de energía eléctrica, pues la autorización de instalaciones de parques eólicos está condicionada a las disposiciones relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente, por lo que considera ajustados a derecho los Acuerdos de la Junta de Extremadura que denegaban la instalación de los mencionados parques eólicos, por resultar incompatibles con la preservación de los valores ecológicos existentes en dicho ámbito espacial.

Para el Tribunal Supremo, un dato fundamental para mantener la validez de los Acuerdos impugnados es la existencia de afecciones negativas e irreversibles a la Red Natura 2000 y el impacto crítico de los aerogeneradores sobre determinadas especies de aves protegidas, tal como consta en las correspondientes declaraciones de impacto ambiental desfavorables (FJ 4º). Asimismo, considera que la Sala de instancia, al estimar preferente la aplicación del planeamiento urbanístico del municipio en que se pretende instalar el parque eólico y considerar que no puede autorizarse su instalación por resultar incompatible con la preeminencia de la ordenación territorial, ha actuado correctamente, en cuanto que "dicho razonamiento es conforme con la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 14 de octubre de 2013, que condiciona la autorización para la instalación de parques eólicos a que se garanticen los valores medioambientales presentes en la zona donde se proyecta su emplazamiento, de modo que cabe prohibir las instalaciones eólicas de producción de energía eléctrica cuando

los aerogeneradores o las infraestructuras de transporte y distribución asociadas se encuentren en terrenos ubicados en la zona de influencia de espacios protegidos distinguidos como Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o lugares de interés comunitario (LIC), como acontece en el supuesto examinado en este proceso, a tenor de la Declaración de Impacto Ambiental" (FJ 5º). Por ello, rechaza que la Sala de instancia haya infringido la doctrina del Tribunal Supremo, formulada en relación con la resolución de conflictos entre intereses o bienes jurídicos de distinta naturaleza que concurren en la autorización de parques eólicos –producción de electricidad y preservación del medio ambiente–, pues "debe determinarse en la sentencia el concreto fundamento legal sobre el que se ha hecho prevalecer un bien jurídico sobre el otro, lo que, en el supuesto enjuiciado, se ha cumplido, al exponerse en la sentencia recurrida las normas urbanísticas y medioambientales que impiden la autorización del parque eólico (…), por afectar negativamente a hábitats protegidos por la Red Natura 2000" (FJ 5º). Además, desde la perspectiva urbanística y medioambiental, la instalación de parques eólicos no sería viable, aun cuando sólo una parte de los aerogeneradores previstos se hallen en terrenos clasificados por las normas urbanísticas de suelo no urbanizable de especial protección paisajística, dada la unidad con que debe contemplarse el proyecto.

Por otra parte, el Tribunal Supremo también apunta que la existencia de normativa específica de la Unión Europea que promueve la electricidad generada a partir de fuentes de energías renovables, aunque contemplan la necesidad de que los Estados miembros revisen los procedimientos administrativos de autorización de instalaciones de producción de electricidad a partir de fuentes de energías renovables, no promueven la inaplicación de las Directivas relativas a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres o de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que tratan de promover la integridad de los hábitats naturales (FJ 5º).

Con arreglo a esta jurisprudencia, queda claro que la implantación de parques eólicos, aun cuando tiene un régimen especial en la normativa sectorial y conlleva la consecución de objetivos de interés general, por cuanto sirve a la finalidad de generación de energía renovable, no pueden prevalecer sobre objetivos ambientales esenciales como los relativos a los usos del suelo y/o la protección de los hábitats y especies. Desde esta perspectiva, el planeamiento urbanístico adquiere una relevancia singular, ya que, de acuerdo con esta jurisprudencia, prima la determinación del planeamiento urbanístico cuando se clasifique el suelo como no urbanizable de especial protección y, por tanto, incompatible con la implantación de

parques eólicos. En consecuencia, las limitaciones que impone la normativa urbanística resultan aplicables en los procedimientos de autorización de parques eólicos y cabe prohibir su construcción cuando hay valores específicos medioambientales que preservar.

4.2. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: José Suay Rincón) es relevante para fijar el alcance de las competencias de los municipios en los procedimientos de autorización ambiental integrada. Desde la perspectiva local, dos son las cuestiones fundamentales que se analizan. Por una parte, cabe determinar qué alcance debe darse al informe municipal urbanístico previsto en el artículo 15 de la Ley 16/2002. Se plantea, en definitiva, si este informe municipal es o no vinculante y si puede llegar o no a impedir el otorgamiento de una autorización ambiental integrada por una comunidad autónoma. Con arreglo a dicho precepto, previa solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación debe emitir el informe urbanístico acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en el plazo máximo de treinta días. Además, el propio artículo 15 prevé que "si el informe urbanístico regulado en este artículo fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la Comunidad Autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones". El Tribunal Supremo considera en esta Sentencia que este informe urbanístico "tiene carácter vinculante, si resulta negativo o desfavorable". Ahora bien, ello "no significa que procede atribuir a aquél el indicado carácter siempre y en todo caso. Dependerá del alcance del propio informe o, si se prefiere, de los extremos abarcados por el mismo, porque dicho informe puede no resultar vinculante en todos sus extremos: su vinculatoriedad, en efecto, se contrae a los extremos urbanísticos contenidos en el mismo" (FJ 4º). De este modo, "el informe municipal posee carácter vinculante en los extremos concernientes a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. A este ámbito urbanístico se contrae, consiguientemente, la vinculatoriedad de dicho informe. En dicho ámbito, la Administración autonómica no tiene opción y no puede decidir la continuación del procedimiento administrativo. Fuera de dicho ámbito, en cambio, el informe carece de los efectos

obstativos apuntados –cabe añadir, incluso en extremos atinentes a otros ámbitos de competencia municipal–" (FJ 5º).

Con esta interpretación y con la configuración del informe municipal como vinculante en cuanto a los extremos urbanísticos se evitan situaciones indeseables como la que dio lugar a esta Sentencia: el otorgamiento de una autorización ambiental integrada habiendo un informe en sentido desfavorable a su otorgamiento por parte del Ayuntamiento de Redondela por desarrollarse la actividad dentro de un espacio protegido, incluido en la lista gallega de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Europea Natura 2000 y declarado zona de especial protección de los valores naturales según el anexo I del artículo 1 del Decreto 72/2004; y por no serle aplicable a dicha actividad la categoría de industria limpia compatible con áreas residenciales por su escaso nivel de contaminación acústica, de humos, gases o vertidos descrita por las normas subsidiarias de planeamiento municipal y no tener, en consecuencia, encaje en el ámbito de la clasificación del suelo existente para la zona y ser incompatible con las previsiones de las Normas Subsidiarias.

Por otra parte, en esta misma Sentencia, el Tribunal Supremo también se pronuncia sobre el informe municipal previsto en el artículo 18 de la Ley 16/2002, sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia, para considerar que no aparece revestido de carácter vinculante (FJ 5º). No es así, sin embargo, en la normativa de algunas comunidades autónomas. Sirva como ejemplo la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, que, en los procedimientos de autorización ambiental, configura como preceptivo y vinculante el informe que debe emitir el municipio sobre todos los aspectos ambientales sobre los cuales tiene competencia y, específicamente, sobre ruidos y vibraciones, calor, olores y vertidos al sistema público de saneamiento o alcantarillado municipal (art. 22.1).

En materia de prevención y control integrados de la contaminación, también resulta de interés, desde una perspectiva local, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Mariano de Oro-Pulido López). Entre otras cuestiones, en esta Sentencia se cuestionaba la validez de una condición impuesta en la resolución de otorgamiento de una autorización ambiental integrada a la Central Diesel Los Guinchos (La Palma), conforme a la cual se establecía la obligación para la entidad destinataria de la autorización de cumplir con los valores límites establecidos en las ordenanzas municipales en materia de ruido y vibraciones vigentes en

el municipio de Breña Alta (La Palma). Esta condición fue cuestionada ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el marco del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Unión Eléctrica de Canarias Generación SAU contra la resolución de otorgamiento de la citada autorización ambiental integrada. La entidad recurrente argumentaba que dicha condición obligaba a cumplir los valores límite de ruidos establecidos en la Ordenanza municipal en materia de ruidos vigente en el municipio de Breña Alta, aprobada por el Pleno de la Corporación de 10 de abril de 2001, que, a su juicio, no se ajustaba a la legislación básica del Estado, aprobada en 2007. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en la Sentencia de 27 de julio de 2012, rechaza dicha argumentación y declara la validez de tal condición. Posteriormente, en el recurso de casación interpuesto contra dicha Sentencia por la misma entidad, el Tribunal Supremo tampoco acoge dicha argumentación. Por una parte, el Tribunal recuerda que aunque el Real Decreto 1367/2007 se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 y 23 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y condiciones generales de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, también atribuye facultades a los ayuntamientos para aprobar ordenanzas en relación con dicha materia. En efecto, el alcance de esta Ley "es comprensivo tanto del ruido propiamente dicho, perceptible en forma de sonido, como de las vibraciones; y tanto uno como otros se incluyen en el concepto de "contaminación acústica" cuya prevención, vigilancia y reducción constituyen su objetivo" (FJ 5º). Además, en su artículo 6 establece "de una parte, que corresponde a los Ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con la materia objeto de la misma, y de otra, que dichas Corporaciones deberán adoptar las ordenanzas existentes, y el planeamiento urbanístico, a las disposiciones de esta Ley y de sus normas de desarrollo" (FJ 5º). En este contexto, el Tribunal Supremo entiende que la autorización ambiental integrada "se ha limitado, pues, en la condición cuestionada a incorporar una previsión legal, por lo que ninguna tacha de ilicitud puede señalarse en este sentido. El hecho de que la Ordenanza local en cuestión entrase en vigor con anterioridad a la vigente legislación básica del Estado, determinará la necesidad de su adaptación a la misma, pero en ningún caso puede comportar, como se pretende, la nulidad de la indicada condición, dada su conformidad con el ordenamiento jurídico" (FJ 5º). En consecuencia, rechaza este motivo de casación.

4.3. LA INEXISTENCIA DE COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE EL *FRACKING*: LA IMPOSIBILIDAD PARA LOS MUNICIPIOS DE SOMETER A CONSULTA LA PROHIBICIÓN DEL *FRACKING*

La polémica sobre el *fracking* ha llegado también al ámbito municipal. Si primero fueron algunas comunidades autónomas las que aprobaron leyes específicas para prohibir en su territorio esta técnica de extracción de hidrocarburos (pioneras en este sentido fueron Cantabria, La Rioja y Navarra), ahora son los municipios los que se plantean prohibiciones similares en su ámbito territorial. En este contexto cabe situar la decisión del Ayuntamiento de Kuartango (Álava) de celebrar una consulta popular relativa a si el plan general de ordenación urbana de dicho municipio debía recoger como uso autorizado del suelo, el de la prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica, cuya autorización fue denegada por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013.

En la Sentencia de 19 de noviembre de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Eduardo Espin Templado), el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre esta cuestión, con motivo del examen del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Kuartango contra el citado acuerdo del Consejo de Ministros, denegatorio de la autorización para celebrar la mencionada consulta. La cuestión principal a dilucidar en esta Sentencia es si los municipios disponen o no de competencias en esta materia. El Ayuntamiento de Kuartango sostiene que se trata de un asunto de competencia municipal, habida cuenta que la formulación del instrumento de planeamiento municipal es una competencia municipal; y que versa sobre una materia de carácter local, ya que la consulta versa sobre una materia cuyo objeto o alcance no trasciende más allá del término municipal. En cambio, el Abogado del Estado se opone a la demanda por considerar que esta materia no es de competencia municipal, sino estatal, y que la cuestión excede del ámbito territorial municipal, en la medida en que tales técnicas suelen abarcar territorios amplios superiores a los de un término municipal. El Tribunal Supremo acoge los argumentos del Abogado del Estado y niega la competencia municipal para celebrar esta consulta. En su opinión, "el uso de técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos, que es sobre lo que versa la consulta pretendida, ni es competencia municipal ni se trata de un asunto que se circunscriba al ámbito local, requisitos exigidos por el artículo 71 de la Ley de Bases del Régimen Local" (FJ 3º). Para justificar esta posición, afirma que "la regulación sobre las referidas técnicas, su uso, restricciones y demás aspectos que hayan de ser contemplados son en todo caso competencia estatal, pues se trata de cuestiones que corresponden a la normativa sobre régimen energético

y a las bases de la ordenación económica general, dada la trascendencia de la materia energética sobre la economía general del país" (FJ 3º). Y esta competencia estatal no queda menoscabada por la circunstancia de que necesariamente las labores de prospección o extracción de recursos energéticos se realicen, como no puede ser de otra manera, sobre terreno que necesariamente corresponderá a municipios concretos, ya que "ello no quiere decir que tal circunstancia otorgue a éstos capacidad para determinar o condicionar la utilización de dichas técnicas" (FJ 3º). En consecuencia, "hay que concluir que la consulta pretendida versa sobre una materia respecto a la que el Ayuntamiento carece de competencias, por mucho que se enmarque dentro del ámbito de una competencia municipal como lo es el plan de ordenación urbana" (FJ 3º). Asimismo, el Tribunal Supremo niega que la cuestión sobre la que se proyecta la consulta se circunscriba al ámbito local, ya que "aunque la consulta se refiera al uso de las técnicas controvertidas en el territorio municipal, es evidente que la regulación sobre dichas técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos y su uso se proyecta sobre todo el territorio nacional. En consecuencia, la consulta, con independencia de su carácter no vinculante, versa sobre una cuestión de interés territorial general respecto a la que la regulación sobre la materia por parte del titular de la competencia, el Estado, siempre abarcará todo el territorio nacional" (FJ 3º).

En consecuencia, con una posición similar a la mantenida por el Tribunal Constitucional en relación con las comunidades autónomas, en las Sentencias 106/2014, de 24 de junio, 134/2004, de 22 de julio, y 208/2014, de 15 de diciembre, recaídas, respectivamente, sobre las leyes prohibitorias del *fracking* de Cantabria, La Rioja y Navarra, niega la existencia de competencias municipales en materia de *fracking*, por tratarse de un ámbito de competencia estatal (al Estado corresponde la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y de interés territorial general. En la medida en que el uso de técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos, materia sobre la que versa la consulta pretendida por el Ayuntamiento de Kuartango, ni es de competencia municipal ni se trata de un asunto que se circunscriba al ámbito local, el Tribunal Supremo desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Kuartango, por lo que no podrá realizarse en este municipio la consulta popular pretendida. Se imposibilita, así, que los municipios puedan realizar consultas sobre esta materia.

4.4 ¿SON COMPETENTES LOS MUNICIPIOS PARA LA LIMPIEZA DE LOS CAUCES DE LOS RÍOS EN ZONAS URBANAS?: UNA CUESTIÓN TODAVÍA ABIERTA

En materia de aguas y en relación con el alcance de las competencias de los municipios en este ámbito, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez). En ella se plantea a qué Administración corresponde la limpieza de los cauces de los ríos en zonas urbanas (en esta ocasión, se trataba de la limpieza del río Tormes a su paso por Salamanca). El Ayuntamiento de Salamanca había realizado, en junio de 2008, un requerimiento previo a la Confederación Hidrográfica del Duero, para que reconociese su competencia para la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca. Contra la resolución del presidente de la citada Confederación Hidrográfica, desestimatoria de dicho requerimiento, el Ayuntamiento de Salamanca interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que fue desestimado en la Sentencia de 29 de diciembre de 2011, por no encontrar ningún fundamento normativo para afirmar que la Confederación Hidrográfica del Duero fuese competente para la limpieza del cauce del río Duero a su paso por Salamanca. Posteriormente, frente a dicha Sentencia, el Ayuntamiento de Salamanca interpuso recurso de casación que resuelve el Tribunal Supremo en la sentencia objeto de comentario.

El Ayuntamiento de Salamanca fundamenta este recurso en un único motivo, formulado al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA, si bien subdividido en cuatro apartados diferentes. En el primero, alega infracción de los artículos 25 y 26 LBRL, en los que no se incluyen, ni al regularse las competencias propias de los municipios ni los servicios municipales de prestación obligatoria, la limpieza del cauce de los ríos. Además, considera que esta actividad no puede subsumirse en la recogida y tratamiento de residuos, ámbito de competencia municipal. En el segundo apartado, alega infracción de los artículos 2, 4, 23, 24 y 92 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA), así como de la jurisprudencia. En su opinión, estos preceptos imponen a los organismos de cuenca un deber de protección del dominio público hidráulico, lo que implicaría, a su juicio, que son competentes para la limpieza del cauce de los ríos. Además, se citan varias sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que parecen sustentar la competencia de los organismos de cuenca en la materia controvertida, y varias sentencias del Tribunal Supremo relativas al deber de policía de los

organismos de cuenca y a la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños derivados del incumplimiento de tal deber. En el tercer apartado, el Ayuntamiento alega infracción del artículo 28.4 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, ya que, en su opinión, si bien este precepto atribuye las actuaciones en cauces públicos a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo hace "sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico", y esta salvedad comportaría la competencia de los organismos de cuenca en materia de limpieza. Por último, en el cuarto, alega infracción de los artículos 6 y 62.1.b) de la LRJAP, por considerar que la Sentencia de instancia peca de incoherencia, habida cuenta que si la Confederación Hidrográfica del Duero no es competente para la limpieza del río Tormes a su paso por Salamanca, tampoco sería competente –como afirma la sentencia impugnada– para celebrar, llegado el caso, convenios de colaboración con los municipios para asumir las tareas de limpieza de los cauces y, en cambio, acredita que ha celebrado varios convenios de esta índole con distintos municipios.

El Tribunal Supremo, tras clarificar que el enfoque del problema se va a realizar desde el punto de vista de las operaciones de limpieza ordinaria del cauce de un río a su paso por una zona urbana, sin tomar en consideración esporádicas actuaciones extraordinarias de mayor envergadura, así como la inexistencia de precedentes claros y directos sobre este tema en su jurisprudencia, entra a analizar las argumentaciones del Ayuntamiento de Salamanca. En primer lugar, considera que no cabe apreciar la infracción de los artículos 25 y 26 LBRL, ya que de estos preceptos no se desprende que la competencia para la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas corresponda a las Confederaciones Hidrográficas. No se pronuncia, sin embargo, sobre si la competencia es municipal, por entender que la cuestión litigiosa es si dicha competencia corresponde a la Confederación Hidrográfica –en este caso, a la del Duero– y no si, en defecto de competencia del organismo de cuenca, la competencia es forzosamente municipal. Además, deja abierta la cuestión de si efectivamente los artículos 25 y 26 LBRL atribuyen a los municipios la competencia de limpieza de cauces en zonas urbanas, al afirmar que "Ciertamente se podría discutir si dichos preceptos legales atribuyen a los municipios la competencia de limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas. Y tal vez cupiera argumentar que la idea de "recogida y tratamiento de residuos" no se refiere a la limpieza fluvial, sino únicamente a la de las vías públicas; algo que, en todo caso, esta Sala ahora ni afirma ni niega" (FJ 4º).

En segundo lugar, el Tribunal Supremo tampoco aprecia la infracción de los artículos 2, 4, 23, 24 y 92 TRLA, ya que dichos preceptos no permiten concluir que la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas sea competencia del organismo de cuenca. Afirma el Tribunal que "En ningún lugar se dice, en suma, que los trabajos cotidianos de limpieza del cauce de los ríos sean competencia del organismo de cuenca. Es verdad que tampoco se dice a quién competen, del mismo modo que seguramente lo es que el organismo de cuenca, precisamente como consecuencia de sus funciones de inspección y policía, no podría legalmente desentenderse de que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios. Pero de aquí no se sigue que las operaciones materiales de limpieza ordinaria del cauce no sean encomendadas por la ley a otra Administración pública o, en su caso, a otras personas" (FJ 5º).

En tercer lugar, el Tribunal Supremo considera que la clave para resolver el problema está en el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, precepto que tampoco considera infringido, aun cuando el recurrente lo consideraba vulnerado por la sentencia impugnada. Con arreglo a este precepto, las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponden "a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico". El Tribunal interpreta que, en la medida en que la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas no es competencia del organismo de cuenca, ello significa que "dicha actividad queda fuera "de las competencias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico" de que habla el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional y, por consiguiente, que cae dentro del ámbito de aplicación de la regla general establecida por dicho precepto legal, a saber: que se trata de una de esas "actuaciones" genéricamente encomendadas a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo" (FJ 6º). Por ello, considera que el recurrente carece de razón al invocar como infringido el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, ya que, en su opinión, presupone erróneamente que la limpieza del cauce está legalmente incluida dentro del ámbito competencial del organismo de cuenca. Además, realiza dos observaciones adicionales. Por un lado, de forma un tanto sorprendente, considera que la expresión "zonas urbanas" empleada por el mencionado precepto legal "no puede ser entendida –como en algún momento sugiere el Abogado del Estado en su escrito de oposición al recurso de casación– como equivalente de lo que, con arreglo a la antigua legislación urbanística, era el suelo urbano. La idea de "zonas urbanas" tiene aquí un

significado autónomo, pues lo determinante no es tanto la concreta clasificación urbanística de los terrenos que atraviesa el río, cuanto que se trate de un espacio materialmente urbano; esto es, de un pueblo o ciudad y de sus aledaños" (FJ 6º). Por otro, no entra a determinar cuáles son las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por entender que se trata de una cuestión de derecho autonómico. En consecuencia, "no afirma ni niega, por exceder de su función en esta sede, que la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca competa al Ayuntamiento de esa ciudad" (FJ 6º).

Por último, el Tribunal supremo tampoco considera que haya infracción de los artículos 6 y 62.1.b) LRJAP. Según su parecer, la sentencia impugnada no adolece de falta de coherencia, ya que "No tener atribuida la competencia para la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas sólo significa que el organismo de cuenca no tiene el deber legal de llevar a cabo dicha actividad. No significa que por vía convencional no pueda asumirla en determinados términos municipales. Tan es así que tanto el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional como, en términos más generales, el art. 23.1.e) del Texto Refundido de la Ley de Aguas dan base para que los organismos de cuenca celebren esta clase de convenios con las entidades locales" (FJ 7º). Por lo demás, "estar legalmente habilitado para celebrar convenios en una determinada materia no implica que exista un deber de hacerlo. De aquí que, en esta sede casacional, resulte irrelevante que la Confederación Hidrográfica del Duero hubiese celebrado convenios con ciertos municipios para asumir la actividad de limpieza de cauces" (FJ 7º).

Con esta Sentencia, queda claro que la competencia de limpieza ordinaria de los cauces de los ríos a su paso por zonas urbanas no corresponde a los organismos de cuenca. Sin embargo, queda abierta la cuestión de si esta competencia recae o no en los municipios, ya que, aplicando el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, considera que se trata de una actuación genéricamente encomendada a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo que exige determinar, con arreglo al derecho autonómico, cuáles son las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cosa que el Tribunal no hace por exceder de su función. Ahora bien, aunque no se afirma, tampoco se niega que la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca pueda competer al Ayuntamiento de esta ciudad.

4.5. LOS AYUNTAMIENTOS FRENTE AL RUIDO: LA INACTIVIDAD MUNICIPAL EN EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

De nuevo, en 2014, se han dictado algunas Sentencias interesantes en relación con la intervención municipal en materia de ruido y, en particular, en relación con la inactividad de los municipios en el control del ruido, que puede determinar su responsabilidad patrimonial por falta de actuación frente a la contaminación acústica, así como su responsabilidad por la vulneración de derechos fundamentales por contaminación acústica tolerada. Desde esta perspectiva, destacamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 824/2014, de 23 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Marta María García Pérez), en la que se analiza la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Sanxenxo, a raíz de los numerosos escritos y denuncias presentados por un residente en la primera planta de un edificio colectivo de viviendas por el exceso de ruidos –procedentes de un supermercado que ocupaba la planta baja del inmueble– que sufría a causa de las presuntas infracciones normativas en materia de contaminación acústica en dicho establecimiento. En la medida en que el Ayuntamiento, aunque no había incoado procedimiento alguno, sí había desarrollado algunas actuaciones ante los escritos presentados, se trataba, en esta ocasión, de determinar si las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento habían sido eficaces o, por el contrario, simplemente habían sido actuaciones superfluas e ineficaces que habían permitido la prolongación en el tiempo de una actividad no amparada por la normativa vigente. Para el Tribunal Superior de Justicia, "el Ayuntamiento llevó a cabo ciertas actividades, pero insuficientes o ineficaces y, desde luego, ajenas al ejercicio de la potestad de investigación o inspección y de la potestad sancionadora o de disciplina ambiental y urbanística que le confiere el ordenamiento jurídico. Coincidimos en este punto con la jurisprudencia que equipara la actividad ineficaz con inactividad o, dicho de otro modo, que no restringe la inactividad administrativa a un estricto "no hacer", sino que considera igualmente inactividad la apariencia de actividad que encubre una verdadera inactividad por comprender un conjunto de actividades que por ineficaces, vagas o indeterminadas son completamente insuficientes para lograr el fin perseguido por las potestades atribuidas a la Administración" (FJ 2º). Por ello, considera que las diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento "suponen una inactividad real bajo una apariencia de actividad meramente formal" (FJ 2º). Existe, por tanto, inactividad respecto al ejercicio de las potestades de inspección, de reposición de la legalidad y sancionadora, atribuidas de modo claro por el ordenamiento jurídico a la Administración municipal. Por ello, declara

la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Sanxenxo contraria a derecho y lo condena a incoar y tramitar los expedientes de reposición de la legalidad y sancionador que procedan contra la entidad mercantil, por incumplimiento de la normativa de ruidos. De todas formas, no deja de ser llamativo que, aunque el recurrente obtiene un pronunciamiento favorable, el problema de contaminación acústica no desaparece, al pasar de nuevo la solución a manos de la Administración, que habrá de incoar y tramitar los correspondientes expedientes que, durante años no había llegado a tramitar.

Esta Sentencia se une, pues, a otras Sentencias anteriores de otros Tribunales Superiores de Justicia, como la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 19 de diciembre de 2013, de la que dábamos cuenta en el informe del Observatorio de Políticas Ambientales 2014, que consideran que existe inactividad no sólo cuando no hay actuación de la Administración en sentido estricto, sino también cuando ésta, aun realizando diferentes actuaciones, éstas no son eficaces y son totalmente insuficientes para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y salvaguardar los intereses legítimos de los ciudadanos.

En la misma línea, en la Sentencia núm. 44/2014, de 29 de enero de 2014, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana declara la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de La Romana y lo condena a indemnizar a cada uno de los recurrentes en la suma de 8.000 euros. En esta ocasión, los recurrentes habían presentado diversas reclamaciones ante el Ayuntamiento denunciando los ruidos y molestias derivados del irregular funcionamiento de diversas empresas de procesamiento industrial de piedra natural en la zona donde se ubican sus viviendas. Concretamente, ante lo que calificaban de inactividad municipal frente a la actividad ilegal de tales empresas, reclamaban una indemnización por daños morales, físicos y materiales, consecuencia de la excesiva emisión de decibelios. Y el Tribunal les da la razón, al quedar constatado que, aunque las molestias ya se denunciaban repetidamente desde el año 2000, no fue hasta el 27 de noviembre de 2007 cuando consta que el Ayuntamiento reaccionó por vez primera frente a las actividades manifiestamente clandestinas, dictando los primeros Decretos de Alcaldía ordenando el cese de éstas. En efecto, concluye que "los recurrentes han sufrido un daño antijurídico, prolongado en el tiempo, que no tenían obligación legal de soportar, y que resulta imputable a la Administración demandada, al no actuar diligentemente, con los medios que le reconoce el ordenamiento jurídico, frente a los responsables del daño" (FJ 3º).

5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para canalizar la intervención de los entes locales sobre esta materia. Las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente. Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Dada la imposibilidad de poner analizar en el marco de este estudio todas las ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2014, por el amplio número de Administraciones locales existentes en nuestro país, hemos optado por destacar algunas de las ordenanzas ambientales aprobadas por municipios que son capitales de provincia. Asimismo, se da cuenta de algunas ordenanzas aprobadas por Administraciones locales supramunicipales.

5.1. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

Son varias las ordenanzas municipales en materia ambiental aprobadas en 2014. Por su carácter más novedoso, destacamos la aprobación, por el Pleno del Ayuntamiento de San Sebastián de 25 de septiembre de 2014, de la Ordenanza para la prevención del biorresiduo (BOP de Guipúzcoa núm. 191, de 8 de octubre de 2014), que pone de manifiesto la importancia del compostaje de la materia orgánica biodegradable como sistema de prevención de residuos. Esta Ordenanza tiene por objeto regular las condiciones del programa municipal de prevención del biorresiduo mediante compostaje y ofrece a toda persona física o jurídica, que de forma voluntaria desee hacerlo, la oportunidad de gestionar su materia orgánica biodegradable mediante compostaje. Su ámbito de aplicación se extiende a todo el término municipal de San Sebastián y, exclusivamente, a las personas físicas o jurídicas que participen voluntariamente en el programa municipal de prevención del biorresiduo mediante cualquiera de las modalidades de compostaje, excluyéndose la recogida separada de biorresiduos para destinarlos al compostaje que se realiza a través del contenedor marrón, regulada en la Ordenanza municipal de recogida de residuos urbanos. Pueden participar en este programa las personas físicas que sean propietarias, usufructuarias o arrendatarias de una edificación destinada

a vivienda en la ciudad, que constituya su domicilio y residencia habitual; y las personas físicas o jurídicas, titulares de las actividades de restauración. En cualquier caso, para participar deberán darse de alta e inscribirse en el Registro Municipal de Compostaje. La inscripción en este Registro es compatible con la participación voluntaria en el depósito separado de biorresiduo a través del contenedor marrón. La Ordenanza prevé tres modalidades de compostaje: el doméstico o autocompostaje, el comunitario privado (cuando la instalación de compostaje se ubique en un terreno de titularidad privada) y el comunitario público (cuando se ubique en un terreno de titularidad pública) y configura como voluntaria la participación en cualquiera de estas modalidades. La Ordenanza también especifica cuestiones tan importantes como cuáles son las materias compostables y no compostables, el proceso de compostaje (seguimiento del proceso por parte del Ayuntamiento, parámetros de calidad del compost obtenido en los recintos de compostaje, condiciones de utilización del compost…) y los derechos y obligaciones de las personas participantes en el programa de prevención del biorresiduo. Entre los derechos de los participantes se incluyen los de obtener una guía o manual práctico de compostaje facilitado por el Ayuntamiento; recibir del Ayuntamiento, en depósito, el material para hacer compostaje, en caso de compostaje doméstico y comunitario privado; utilizar el servicio de asistencia técnica para la formación en la materia, ofrecido por el Ayuntamiento; aprovechar y utilizar el compost obtenido; y beneficiarse de las medidas económicas, financieras y fiscales que el Ayuntamiento acuerde establecer por la participación en el programa. Entre las obligaciones, las de asistir a las sesiones de formación en compostaje organizadas o impartidas por el Ayuntamiento; realizar un uso adecuado de las instalaciones; realizar el proceso de compostaje conforme a las instrucciones que se dicten; y colaborar con la labor inspectora del Ayuntamiento. El incumplimiento de alguna de estas obligaciones determinará, previa la tramitación del correspondiente expediente contradictorio, la baja forzosa en el Registro Municipal de Compostaje, así como la pérdida y/o la obligación de restituir el material cedido para el compostaje, así como las ayudas económicas o beneficios fiscales de los que la persona incumplidora se haya podido favorecer.

En materia de residuos, también cabe mencionar la Ordenanza municipal de residuos del Ayuntamiento de Segovia, aprobada por acuerdo del Pleno de 3 de febrero de 2014 (BOP de Segovia núm. 34, de 19 de marzo de 2014); y la Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla el 25 de julio de 2014 (BOP de Sevilla núm. 235, de

9 de octubre de 2014). La primera de ellas es una ordenanza extensa (55 artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y 5 anexos), que regula, en el ámbito de las competencias del Ayuntamiento de Segovia, todas aquellas conductas y actividades dirigidas al depósito y recogida de residuos de competencia municipal, respetando el principio de jerarquía, con objeto de conseguir el mejor resultado ambiental global, mitigando los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente. En ella, además de establecerse las competencias municipales y las prohibiciones y obligaciones generales de los ciudadanos en este ámbito, se regulan los servicios de recogida –ordinaria y especial–, la inspección y el control y el régimen sancionador. En una línea similar, la Ordenanza del Ayuntamiento de Sevilla, aún más extensa (123 artículos, dos disposiciones transitorias, 3 disposiciones finales y una disposición derogatoria), regula, dentro del ámbito de las competencias municipales, la recogida y gestión de los residuos municipales de esta ciudad, si bien también incluye previsiones sobre la limpieza y el ornato de la vía pública en lo referente al uso por los ciudadanos y las acciones encaminadas a evitar el ensuciamiento de la misma. Uno de los aspectos que más ha trascendido de esta ordenanza es el relativo al nuevo sistema de gestión de los aceites vegetales usados que recoge el artículo 102. De conformidad con este precepto, Lipasam (sociedad mercantil del Ayuntamiento de Sevilla Limpieza Pública y Protección Ambiental Sociedad Anónima Municipal) establecerá los sistemas más adecuados para realizar la recogida selectiva de los aceites vegetales usados generados en domicilios particulares y en comercios, servicios, establecimientos de hostelería o restauración y otros lugares asimilables, ya que la producción de aceite vegetal usado en estos establecimientos tiene la consideración de residuos municipales, estando por tanto obligados a participar en el Sistema de Recogida determinado por Liapasam. Este nuevo sistema de recogida de aceites vegetales usados del Ayuntamiento de Sevilla se ha adjudicado a la empresa Biouniversal S.L., a través de Lipasam, y ello ha suscitado una problemática importante por el cambio de modelo que supone. Si hasta ahora los establecimientos del sector, bares y restaurantes podían vender libremente estos residuos a empresas del sector del tratamiento y reciclaje de aceites, obteniendo un ingreso económico, con el nuevo sistema deben entregarlos gratuitamente a Biouniversal S.L. Ello ha provocado el rechazo del sector de la hostelería. Asimismo, la Asociación Nacional de Gestores de Residuos de Aceites Vegetales y Grasas (GEREGRAS) se opone a este sistema de gestión, considerando que va en contra del principio de libre competencia del mercado, y ha decidido la impugnación de esta ordenanza, con solicitud de la

suspensión del artículo 102, por entender que impide el libre ejercicio de la actividad por parte del sector de la recogida de aceites usados.

En materia de actividades, destacamos, en primer lugar, la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión ordinaria celebrada el día 28 de febrero de 2014 (BO Comunidad de Madrid, núm. 67, de 20 de marzo de 2014), que deroga la Ordenanza por la que se establecía el régimen de gestión de control de las licencias urbanísticas de actividades de 29 de junio de 2009 y todos los protocolos aprobados para su desarrollo. Recordemos que la regulación de las entidades colaboradoras en esta Ordenanza había sido especialmente conflictiva y que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en dos Sentencias de 17 de febrero de 2011 (Sentencias núm. 303/2011 –Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Sara González de Lara Mingo– y núm. 311/2011 –Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Juan Francisco López de Hontanar Sánchez–), había anulado determinados preceptos de la Ordenanza y declarado la nulidad de buena parte del régimen de las entidades colaboradoras previsto, por carecer de cobertura legal suficiente para su adopción por parte del órgano municipal, habiendo desestimado el Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de diciembre de 2013, el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid frente a las referidas Sentencias. Ahora, la nueva Ordenanza para la apertura de actividades económicas, cuyo objeto es regular los procedimientos de intervención municipal en la apertura y funcionamiento de actividades económicas en la ciudad de Madrid, introduce novedades significativas en el sistema de colaboración de entidades privadas en el ejercicio de funciones administrativas. Esta Ordenanza plantea dos novedades destacables. Por una parte, la simplificación de los medios de intervención, que se pone de manifiesto en el paso de cinco procedimientos a dos: declaración responsable, que constituye el medio de intervención con carácter general –regulado ampliamente en el Título I de esta Ordenanza–; y licencia, de carácter residual y reservada únicamente para aquellos supuestos en que esté justificado por razones de seguridad o protección del medio ambiente y estas razones no puedan salvaguardarse con la presentación de una declaración responsable –regulada en el Título II–. Por otra, introduce, a nivel municipal, una nueva regulación –en el Título III– de las entidades colaboradoras –definidas como entidades de carácter técnico con personalidad jurídica propia, debidamente homologadas y autorizadas para el desempeño adecuado de las funciones de verificación, inspección y control que determina la Ordenanza–, configurando esta colaboración con carácter opcional para el

interesado. Queda, pues, exclusivamente en manos de los particulares la decisión sobre la intervención de estas entidades colaboradoras. Libremente, podrán decidir si desean gestionar su solicitud directamente ante el Ayuntamiento de Madrid, o bien acudir a una entidad colaboradora.

En segundo lugar, la Ordenanza municipal para el control ambiental de instalaciones y actividades, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Santander el 27 de junio de 2014 (BOP núm. 135, de 15 de julio de 2014). El objeto de esta Ordenanza es regular la actuación municipal para la protección del medio ambiente urbano, contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones, así como las condiciones técnicas que deben reunir los sistemas de evacuación de humos de las actividades sometidas a licencia, dentro del término municipal de Santander. Quedan fuera de su ámbito de aplicación los espectáculos públicos y actividades que se celebren con motivo de las fiestas patronales locales o análogas que tengan su regulación específica y cuenten con las preceptivas autorizaciones; las molestias entre vecinos, excepto las que superen los límites tolerables fijados por esta Ordenanza, que encuentran su regulación en la Ley de propiedad horizontal; y las molestias derivadas de los desórdenes públicos y algaradas, sin perjuicio de que las autoridades locales, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, ejerzan las facultades que les correspondan de acuerdo con la normativa vigente.

En ámbitos sectoriales, cabe destacar, en materia de contaminación acústica, la Ordenanza municipal contra la contaminación acústica, ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Sevilla, aprobada por el Pleno el 25 de julio de 2014 (BOP de Sevilla núm. 251, de 29 de octubre de 2014), que tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, con el fin de evitar y reducir los daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente urbano, completando y desarrollando la regulación del marco jurídico que el Ayuntamiento de Sevilla tiene asignado en esta materia. Asimismo, la Ordenanza de protección contra la contaminación acústica y térmica del Ayuntamiento de Guadalajara, de 10 de enero de 2014 (BOP de Guadalajara núm. 13, de 29 de enero de 2014), aprobada para regular el ejercicio de las competencias que en materia de protección del medio ambiente y de salud pública corresponden al Ayuntamiento en orden a la protección de las personas y los bienes contra las agresiones derivadas de la contaminación acústica y térmica; la Ordenanza de protección contra la contaminación acústica de A Coruña, aprobada con carácter definitivo en julio de 2014 (BOP de A Coruña, núm. 151, de 11 de agosto de 2014), y cuyo objeto es la prevención,

control y corrección de la contaminación acústica en sus formas más significativas: ruidos y vibraciones, dentro del término municipal de A Coruña, ya sean de titularidad pública o privada, con la finalidad de proteger la salud de sus ciudadanos y contribuir a mejorar la calidad medioambiental de la ciudad; y la Ordenanza de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Murcia, aprobada definitivamente el 24 de noviembre de 2014 (BO de la Región de Murcia núm. 282, de 9 de diciembre de 2014), con el objeto de regular la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones en el término municipal de Murcia. Por su parte, el Ayuntamiento de Orense también ha aprobado, el 30 de mayo de 2014, la modificación de la Ordenanza municipal sobre protección contra ruidos y vibraciones, de 3 de mayo de 2002 (BOP de Orense núm. 212, de 15 de septiembre de 2014).

Otros Ayuntamientos, como los de Palencia y Zamora, han aprobado ordenanzas reguladoras de los huertos urbanos como espacios ecológicos urbanos. De este modo, a las Ordenanzas aprobadas en 2013 por los Ayuntamientos de Granada, Segovia y Oviedo, de las que dábamos cuenta en la edición anterior del Observatorio, han seguido en 2014 la Ordenanza reguladora de los "huertos urbanos Villa Luz" del Ayuntamiento de Palencia, aprobada por el Pleno el 24 de abril de 2014 (BOP de Palencia núm. 80, de 4 de julio de 2014) y la Ordenanza reguladora de los huertos de ocio del Ayuntamiento de Zamora, aprobada, mediante acuerdo plenario, el 31 de julio de 2014 (BOP de Zamora núm. 140, de 26 de noviembre de 2014).

Por su parte, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, en sesión ordinaria del Pleno de 6 de junio de 2014, ha aprobado definitivamente la Ordenanza de paisaje urbano de Santa Cruz de Tenerife (BOP de Santa Cruz de Tenerife núm. 145, de 5 de noviembre de 2014), con el objeto de establecer las normas reguladoras de la protección y fomento del paisaje urbano, así como también el régimen de los usos de sus elementos en un sistema de desarrollo urbano sostenible. La finalidad no es otra que proteger, mantener y mejorar los valores fundamentales del paisaje urbano y la imagen de la ciudad; proteger, conservar, valorar, restaurar, difundir y fomentar y defender los valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de sus elementos naturales y urbanos de interés; impulsar el uso ordenado y racional del paisaje urbano, como instrumento decisivo para la conservación del entorno; desarrollar la participación de la sociedad civil y del sector privado, tanto en la responsabilidad del mantenimiento como en la directa recuperación del paisaje; coordinar todas las partes que intervienen en el

modelo del paisaje urbano; y proteger específicamente los elementos fundamentales del paisaje urbano, así como también de los paramentos exteriores de los edificios. Con estos fines, se aplica, por una parte, a los usos o las actividades públicas y privadas que se produzcan en esta ciudad y que incidan en el paisaje urbano; y, por otra, a los aspectos concretos relativos a la conservación y el mantenimiento de los parámetros exteriores de los edificios.

Finalmente, también se han aprobado algunas ordenanzas sobre protección de los animales. Es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza sobre protección, tenencia y venta de animales del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada por el Consejo Plenario el 25 de julio de 2014; y de la Ordenanza municipal reguladora de la tenencia y protección de animales del Ayuntamiento de Guadalajara, aprobada definitivamente por el Pleno el 30 de mayo de 2014 (BOP de Guadalajara núm. 82, de 9 de julio de 2014).

5.2. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL ELABORADAS POR ENTES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

En el ámbito supramunicipal destacamos, en primer lugar, la aprobación definitiva de la Ordenanza insular reguladora de las infraestructuras eólicas y fotovoltaicas de generación de energía eléctrica, aprobada definitivamente por el Pleno del Cabildo Insular de Tenerife, en sesión ordinaria de 28 de febrero de 2014 (BOP de Santa Cruz de Tenerife núm. 40, de 24 de marzo de 2014). Su objeto es regular las condiciones mínimas de implantación territorial de las infraestructuras eólicas y fotovoltaicas de generación de energía eléctrica, así como las infraestructuras asociadas a las mimas, en aquellas categorías de suelo rústico en las que este uso no estuviera expresamente prohibido por el planeamiento; y se aplica en la Isla de Tenerife, en los suelos clasificados como suelo rústico por el planeamiento. Se trata de una Ordenanza que se establece con independencia de las determinaciones de la legislación sectorial aplicable y con carácter complementario a las previstas en el planeamiento territorial, urbanístico y de los espacios naturales. Sus determinaciones, como afirma su propio artículo 3, tienen carácter de recomendaciones como determinaciones escritas o gráficas de carácter orientativo para las Administraciones y los particulares, que cuando no sean asumidas deberán ser objeto de justificación expresa. Esta Ordenanza se estructura en un Título Preliminar, tres títulos y un anexo, y consta de 28 artículos. El Titulo preliminar se refiere a su objeto, ámbito de aplicación y alcance. El Título I incluye una serie de condiciones

generales y aquellas que se consideran comunes a las infraestructuras eólicas y fotovoltaicas, como las relativas a la accesibilidad exterior a los parques eólicos y fotovoltaicos, las líneas de evacuación, la protección del paisaje, de las aguas, del patrimonio histórico y de los cultivos, y las condiciones para el desmantelamiento de las infraestructuras. El Título II hace referencia específica a las condiciones de las infraestructuras eólicas y a los elementos que las componen (movilidad interior, aerogeneradores, edificaciones y líneas interiores). El Título III se centra en las condiciones de las infraestructuras fotovoltaicas, diferenciando entre las que se localicen en suelo, las que se localicen en edificaciones y las que se localicen en la cubierta de invernaderos. Por último, en su anexo se regula el contenido de los proyectos a través de los que se legitimen las infraestructuras.

En segundo lugar, la aprobación por parte de la Diputación de Almería de la Ordenanza de 15 de octubre de 2014, de vertidos a la red de alcantarillado en los municipios de la provincia de Almería en los que la diputación presta los servicios del ciclo integral del agua (BOP de Almería núm. 197, de 15 de octubre de 2014), que se aplica a todos aquellos usuarios que realicen vertidos de aguas residuales asimilables a urbanas, directos o indirectos, a conducciones de saneamiento que viertan, a través de acometidas autorizadas, a la red pública de los municipios a los que se preste servicio, o que evacuen directamente a las estaciones depuradoras de aguas residuales de aquéllos. El objeto de esta Ordenanza es regular las condiciones a las que deberán adecuarse los vertidos de aguas residuales procedentes de las instalaciones domésticas, urbanas e industriales ubicadas en el ámbito de competencias municipales y provinciales encargadas a Gestión de Aguas del Levante Almeriense, SA (GALASA), con el propósito de proteger el medio receptor de las aguas residuales, preservar el medio ambiente, velar por la integridad y seguridad de los ciudadanos, favorecer la reutilización de los fangos obtenidos en las instalaciones de depuración y asegurar la mejor conservación de las infraestructuras de saneamiento. Para dar cumplimiento a estas finalidades, regula ampliamente el vertido de aguas residuales industriales, las autorizaciones de vertido, las descargas procedentes de equipos autoaspirantes, las descargas accidentales, la inspección, la vigilancia y la toma de muestras, y las infracciones y sanciones.

En tercer lugar, la aprobación por el Pleno de la Diputación Provincial de Orense de la Ordenanza de 13 de febrero de 2014, reguladora de la red provincial de centros de recogida de animales abandonados (BOP de Orense núm. 39, de 17 de febrero de 2014), cuyo objeto es regular la Red Provincial de Centros de Recogida de Animales Abandonados de Ourense,

creada en virtud del convenio marco de cooperación entre la Diputación Provincial de Orense y los ayuntamientos de la provincia para la ordenación y gestión de este servicio, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 4 de enero de 2013. Esta Red está integrada por el conjunto de medios humanos, materiales y financieros de titularidad de la Diputación Provincial de Orense y de los ayuntamientos adheridos, destinados a la prestación del servicio intermunicipal de recogida de animales abandonados. Se trata de un servicio público de titularidad de los municipios adheridos a la Red, cuya ordenación y gestión corresponde a la diputación provincial por delegación de los ayuntamientos y que comprende las siguientes prestaciones: servicio de recogida de animales abandonados o extraviados; servicio de recepción y mantenimiento de animales domésticos que sean entregados voluntariamente en los centros de recogida; servicio de entrega en adopción de animales acogidos en los centros de la Red; servicio de sacrificio; y servicio de cremación. El ámbito territorial de aplicación de esta ordenanza y de prestación de los servicios de la Red Provincial de Centros de Recogida de Animales Abandonados estará integrado por los términos municipales de los ayuntamientos adheridos al citado convenio marco de cooperación entre la Diputación Provincial de Orense y los ayuntamientos de la provincia. Se considerarán incluidos aquellos ayuntamientos que se integren con posterioridad a la entrada en vigor de la ordenanza. Esta Ordenanza se estructura en dos Títulos, destinados a regular, respectivamente, los servicios prestados por la Red Provincial de Centros de Recogida de Animales Abandonados (arts. 2 a 6) y los procedimientos de gestión de los animales bajo tutela de esta Red (arts. 7 a 12).

En cuarto lugar, la aprobación por parte del Pleno de la Diputación Provincial de Segovia, el 19 de marzo de 2014, de la Norma Subsidiaria de ruido y vibraciones de la provincia de Segovia (BOP de Segovia núm. 37, de 26 de marzo de 2014). Se da cumplimiento, de este modo, a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León, con arreglo al cual corresponde a las diputaciones provinciales aprobar una norma subsidiaria de ámbito provincial en relación con las materias objeto de esta Ley, aplicable a todos los municipios de menos de 20.000 habitantes. En ella se contienen disposiciones sobre el planeamiento urbanístico, el control acústico en la edificación, el control acústico de actividades y emisores acústicos, los índices y valores límite y la inspección de actividades y el régimen sancionador.

Por último, mencionamos la iniciativa de la Diputación de Granada de adoptar, siguiendo el ejemplo de otras diputaciones provinciales, una Ordenanza tipo de protección contra la contaminación sonora y vibraciones,

orientada a la tipología de los municipios de su ámbito territorial, de tamaño pequeño y mediano, con escasos recursos técnicos y humanos, con el fin de ponerla a su disposición y facilitarles así la aplicación del Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía.

6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

En 2014 también hemos encontrado numerosas iniciativas en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local. Dada la imposibilidad de analizar en el marco de este estudio todas las políticas ambientales y actuaciones de protección ambiental emprendidas por los entes locales, nos limitamos a destacar algunas que nos han parecido especialmente interesantes en materia de cambio climático y de contratación pública verde.

Con relación al cambio climático, destacamos el Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid, Horizonte 2020, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en su sesión de 8 de mayo de 2014. Este Plan tiene por objeto establecer un marco estratégico que integre las medidas de eficiencia energética, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y adaptación frente al cambio climático que se desarrollarán en el periodo 2014-2020. La finalidad es hacer de Madrid una ciudad menos dependiente de los recursos energéticos externos, con un desarrollo económico y social desacoplado del consumo de combustibles de origen fósil, a la vanguardia de la innovación en aprovechamiento y eficiencia energética y con una mayor capacidad para adaptarse a escenarios climáticos adversos.

Con esta visión, el Plan establece unas líneas estratégicas y una serie de objetivos, globales y específicos, que determinan las bases de la estrategia de actuación. Las líneas estratégicas son avanzar hacia una ciudad baja en carbono, reducir la dependencia energética y fomentar la generación distribuida, incrementar la eficiencia energética y el uso de energías renovables, involucrar a la sociedad en el uso sostenible de la energía, optimizar la gestión municipal en materia energética y ambiental y adaptar la ciudad al cambio climático. Como objetivos globales sobre uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático se destacan dos: alcanzar una reducción en el año 2020 superior al 35% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del municipio de Madrid respecto al año 2005; y alcanzar una reducción en el año 2020 del 20% en la intensidad energética final respecto a 2011. También se recogen objetivos específicos de ámbito estratégico para la ciudad de Madrid, dirigidos al conjunto del término

municipal (alcanzar una reducción en el año 2020 superior al 35% en las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la ciudad de Madrid respecto a 2005; alcanzar una reducción del 20% en la intensidad energética final; generar en el municipio el 10% de la energía consumida en Madrid; reducir en un 20% la importación de productos petrolíferos; incrementar la contribución de la movilidad peatonal y ciclista y el transporte público en el reparto modal; reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas con el transporte rodado; reducir un 10% el consumo de energía final en el sector residencial, comercial e institucional; promover el acceso a la información, la sensibilización y participación ciudadana y la formación del personal municipal en el ámbito de la energía y el cambio climático; y reducir la vulnerabilidad de la ciudad de Madrid frente a los efectos del cambio climático); y específicos del ámbito municipal, dirigidos a servicios e instalaciones dependientes del Ayuntamiento de Madrid (reducir un 25% el consumo de energía final en edificios e instalaciones municipales; aumentar en un 20% la producción energética municipal; desarrollar una infraestructura de suministro de combustibles alternativos y recarga eléctrica para el transporte; reducir la huella de carbono de la flota municipal en un 50%; impulsar modelos de gobernanza, de gestión y de contratación local que promuevan un uso eficiente y responsable de los recursos con criterios ambientales y energéticos; y desarrollar las herramientas y sistemas de obtención, análisis y acceso a la información sobre la energía y emisiones de la ciudad).

El Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de Madrid también incluye un Plan de Acción, desarrollado a partir de cuatro grandes bloques temáticos (suministro y distribución de energía; generación de energía; consumo de energía; y adaptación al cambio climático), a los que se une otro de carácter transversal focalizado en el desarrollo de medidas generales de diagnóstico y seguimiento de las variables energéticas y climáticas del municipio. Cada uno de estos bloques comprende unas líneas de trabajo que agrupan conjuntos de medidas específicas, desglosadas en acciones que responden a actividades definidas y concretas cuyo conjunto constituye el Plan de Acción. Este Plan de Acción aporta flexibilidad al Plan de Energía y Cambio Climático, ya que, como el presupuesto y los mecanismos de financiación contemplados para su implementación, tiene un carácter revisable que permitirá introducir modificaciones.

Finalmente, este Plan también incluye una estimación del gasto público municipal destinado a las medidas incluidas en este Plan, limitada al

horizonte temporal de 2016; y detalla el procedimiento de seguimiento, así como los instrumentos de participación y consulta.

En materia de ambientalización de la contratación pública destacamos algunas iniciativas de interés emprendidas por algunas diputaciones provinciales que buscan fomentar la contratación de bienes y servicios respetuosos con el medio ambiente, dados los resultados positivos y beneficios, tanto ambientales como económicos, sociales o laborales, que pueden derivarse. En esta línea, destacamos la Instrucción de Ambientalización de la Contratación aprobada por la Junta de Gobierno de la Diputación de Barcelona el 24 de julio de 2014; y las Guías de buenas prácticas para la compra verde en la Administración pública y en las empresas lucenses que la Diputación de Lugo ofrece a Administraciones y empresas y que han sido elaboradas en el marco del Proyecto LugO2Provincial, cofinanciado en un 80% por fondos FEDER.

7. BIBLIOGRAFÍA

Arenilla Sáez, M., "Génesis y finalidad de la reforma local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario, 2015.

Arjones Giráldez, D., "La (in)actividad de las Administraciones locales ante la contaminación acústica: breve comentario y propuestas al hilo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 824/2014, de 23 de octubre de 2014", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2 de febrero de 2015 (URL: *http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2015/01/2015_02_02_Arjones_Giraldez_Contaminación_acustica_Comentario.pdf* –último acceso, 5 de febrero de 2015–).

Bassols Coma, M., "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: Panorama general", *Cuadernos de derecho local*, núm. 34, 2014, pp. 21-48.

Bello Paredes, S. A., "Las competencias locales: balance de situación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario, 2015.

Campos Daroca, J. M., *La reforma de la Ley de bases de régimen local: Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Bosch, Barcelona, 2014.

Candela Talavero, J. E., "La intervención de la Administración local en la protección del medio ambiente", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 287, 2014, pp. 103-142.

Cañada, J., "Novetat legislativa: El Projecte de llei de governs locals, norma básica del régim local de Catalunya", *Activitat parlamentària*, núm. 26, 2014, pp. 91-97.

Carbonell Porras, E., "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014, pp. 765-781.

Carrillo Donaire, J. A. y Navarro Rodríguez, P., (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014.

Casado Casado, L., "Las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: breve apunte", *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 25, 2014, p. 13 (URL: *http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL25.pdf* –último acceso, 30 de enero de 2015–).

Casado Echarren, A., "La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 288, 2014, pp. 13-61.

Cuesta Revilla, J., "Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 98-125.

De Juan Casero, J. L., "Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)", *La Administración al día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 14 de marzo de 2014.

Del Guayo Castiella, I., "Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 490-508.

Forcadell Esteller, X., Pifarré Estrada, M., Sabaté I Vidal, J. M. (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local español*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris 35, Barcelona, 2014.

FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (Coords.), *La reforma del sector públic local. Com efecten els projectes de llei de reforma local als ens instrumentals que formen el sector públic local? 10 de desembre de 2013 Barcelona: Cicle Jornades Governs Locals Km 0: interrogants i reptes sobre el futur*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.

GALÁN GALÁN, A., "La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario, 2015.

GARCÍA RUBIO, F., "Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 162-195.

GIL FRANCO, A., "Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Competencias propias versus competencias delegadas", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2014, pp. 371-382.

GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Nota Explicativa de la Reforma Local* (URL: *http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf* –último acceso, 5 de febrero de 2015–).

JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo", *La Administración al día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 17 de marzo de 2014.

LAGO NÚÑEZ, G., "La tercera reforma del Régimen Local en España", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, La Ley 24/2014.

LÓPEZ RAMÓN, F., "Trayectoria del régimen jurídico de los parques nacionales en España", *Revista Ambient@*, núm. 106, 2014 (URL: *http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Lopez14.htm* –último acceso, 5 de febrero de 2015–).

LOZANO CUTANDA, B., "Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave", Gómez-Acebo & Pombo (URL: *http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/ley-30-2014-de-3-de-diciembre-de-parques-nacionales-las-cinco-reformas-clave.pdf* –último acceso, 5 de febrero de 2015–).

MEDINA GUERRERO, M., "La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 147-161.

MERINO ESTRADA, V., "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local al año de su entrada en vigor", *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, núm. 176, 2015, pp. 12-33.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., "Competencias municipales: competencias delegadas e impropias", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 71-79.

– "Las competencias municipales en Andalucía (Las medidas contenidas en el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo)", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014, pp. 13-40.

ORTEGA OLIVENCIA, L., "El coste de los servicios públicos locales ¿Punto y seguido o inicio real de su valoración efectiva para una eficiencia económica y social de los recursos públicos utilizados en la gestión pública local?", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 575-584.

PALLARÈS SERRANO, A., "Estudio sobre el aumento del papel coordinador del Estado en la reforma de la regulación de los parques nacionales", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, vol. III, 2014, pp. 2289-2312.

PAREJO ALFONSO, L., "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 11-20.

QUINTANA LÓPEZ, T., (Dir.), *La Reforma del régimen local: comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

RIVERO ORTEGA, R., "Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario, 2015.

SALVADOR CRESPO, M., "Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 126-144.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., "¿Hacia la economía circular europea sin los municipios?: una crítica sectorial de la Ley de racionalización y

sostenibilidad de la Administración local", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, vol. III, 2014, pp. 2671-2701.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014.

SANZ RUBIALES, I., "Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica", *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 25, 2014, pp. 5-12 (URL: *http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL25.pdf* –último acceso, 30 de enero de 2015–).

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., "Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 80-97.

TOSCANO GIL, F., "El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 285-320.

VELASCO CABALLERO, F., "El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas", *Revista catalana de dret públic*, núm. 48, 2014, pp. 1-23.

– "Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 29-69.

ZAFRA VÍCTOR, M., "Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 49-67.

XX

Comercio mundial y medio ambiente: Impacto ambiental de la Asociación Transatlántica para el comercio y la inversión

GABRIEL BALLESTEROS PINILLA

KATERINA YIANNIBAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. TRAYECTORIA Y ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES. 3. ASPECTOS AMBIENTALES DE LA PARTE REGULATORIA. 4. LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS. 5. ORGANIZACIÓN. *5.1. Mandato. 5.2. Negociación y Decisión. 5.3. Transparencia y Participación Pública.* 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LAS NEGOCIACIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En 2013, la Unión Europea y los Estados Unidos de América (EEUU) anunciaron su intención de negociar un acuerdo global de libre comercio y de protección de la inversión. La relación económica entre la UE y los EEUU es considerable, con un intercambio comercial de $ 1 billón, $ 4 billones en inversiones y 13 millones de puestos de trabajo en ambos lados del Atlántico[1]. Más allá de la relación económica entre los dos principales

1. OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *Dialogue on the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, 14 de octubre de 2014, *http://www.ustr.gov/about-us/press-office/speeches/2014/October/Remarks-by-Ambassador-Michael-Froman-Dialogue-on-the-TTIP.*

socios comerciales, el Tratado del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (ATCI) tendrá un impacto en un entorno de diversas áreas de interés público, tales como energía y medio ambiente entre otras.

Las negociaciones ATCI se llevan a cabo en ciclos de una semana entre Washington y Bruselas. A finales de 2014 concluyó la séptima ronda de negociaciones y próxima serie de negociaciones se celebrará a principios de 2015. Un acuerdo final negociado del ATCI tendrá 24 capítulos, los cuales se agrupan en tres secciones: el acceso al mercado, la cooperación normativa y las reglas.

Desafortunadamente, durante las negociaciones se ha mantenido la confidencialidad de los datos más relevantes, lo que va en contra de la transparencia pretendida e impide realizar un análisis completo de la cuestión. En todo caso, una negociación con tantas aristas como las que tiene un acuerdo de estas dimensiones requiere un proceso minucioso de acercamiento, en el que se identifiquen los aspectos comunes, lo divergentes y aquellos que tiene mayor importancia para las partes, para encaminar las negociaciones y el texto base de las negociaciones. En ello se han centrado las negociaciones sobre medio ambiente y se han conseguido avances. Sin embargo, este aspecto ha sido dejado de lado en las últimas negociaciones, lo que resulta paradójico en un acuerdo como el que está siendo negociado. Sólo queda esperar que este sea un hecho incidental.

En materia ambiental se ha insistido constantemente en que los Estados mantendrán su derecho soberano a legislar sobre este aspecto y determinar los niveles de protección que considere adecuados. Asimismo, se ha hecho énfasis constante en que el acuerdo adoptado no implicará una disminución de los estándares ambientales existentes, ni un debilitamiento de su ejecución.

2. TRAYECTORIA Y ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES

En la Cumbre UE-EEUU de noviembre de 2011, fue creado un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, al cual se le encargó diseñar políticas que fomentaran la inversión y el comercio mutuo, para contribuir a la creación de empleo, y fomentar el crecimiento económico y la competitividad internacional de ambas partes. El Informe Final del Grupo, publicado el 13 de marzo de 2013, recomendó entablar negociaciones para la adopción de un tratado de carácter global. Esta propuesta fue acompañada por unas Directrices de Negociación emitidas por la Comisión Europea, a lo que respondió el Parlamento Europeo con la adopción

de una Resolución, en mayo de 2013, en la que manifestó su apoyo al proceso de negociación. En ésta, el Parlamento advirtió sobre las diferencias que se presentan en el Derecho ambiental estadounidense y europeo, y reconoció que "es probable que el logro de unas normas comunes plantee retos tanto técnicos como políticos", destacando a su vez "que el objetivo común debería consistir en garantizar que (dichas normas) no mengüen las ambiciones medioambientales"[2].

La primera ronda de negociaciones se celebró en Washington D.C. entre el 7 y el 13 de julio de 2013. En ésta se identificaron las áreas en las que los negociadores presentaban enfoques divergentes y convergentes, para analizar la forma en que podrían acercarse posiciones. En un primer momento se llevó a cabo una sesión conjunta de los grupos negociadores en materia ambiental y laboral. Tras ello, se suspendieron las negociaciones para dar audiencia a los representantes de grupos de interés, la academia, los sindicatos y las ONGs. Finalmente, se celebró una reunión autónoma del grupo sobre medio ambiente, así como de los demás grupos que acudieron. Este esquema, en el que se da inicio a las negociaciones con reuniones de los grupos, seguidas de encuentros con el público y, tras ello, nuevas sesiones de los grupos ha ido repitiéndose en las siguientes rondas. Esta fue una ronda de acercamiento, en la que –como era de esperarse– no se alcanzaron acuerdos concretos.

La segunda ronda de negociaciones se llevó a cabo en Bruselas entre el 11 y el 15 de noviembre de 2013. De forma paralela, se realizaron videoconferencias, dentro de las que se trató el aspecto ambiental. Las negociaciones sobre la parte regulatoria se enfocaron en buscar la compatibilidad de las normas sobre las áreas priorizadas por las partes, a saber: servicios médicos, cosméticos, fármacos, químicos, pesticidas, información y telecomunicaciones. También fue abordado el sector energético y las materias primas. Teniendo en cuenta los retos comunes que en tales sectores afrontan los EEUU y la UE, las partes concluyeron que un mercado conjunto de energía y materias primas es crucial para garantizar su suministro. En esta ronda tampoco se alcanzaron acuerdos concretos, pero el jefe del equipo negociador de la UE, Ignacio García Bercero, señaló que se estaba llegando a acuerdos que permitirían que los negociadores avanzaran hacia unas negociaciones sobre el texto de un acuerdo en rondas futuras. Al concluir esta ronda de negociaciones, los jefes de los equipos de ambas delegaciones hicieron énfasis en que las negociaciones se basarían en un principio

2. Resolución del Parlamento Europeo de 23 de mayo de 2013, sobre las negociaciones en materia de comercio e inversión entre la UE y los Estados Unidos de América, 2013/2558 (RSP), aptdos. D y 16.

fundamental, de acuerdo con el cual "nada debe socavar las normas que ambas partes han adoptado para la protección del consumidor, el medio ambiente, la salud y la seguridad"[3].

La tercera ronda de negociaciones se desarrolló en Washington D.C. entre el 16 y el 21 de diciembre de 2013. El inicio de esta ronda estuvo marcado por la publicación de dos informes antitéticos. Por un lado, se presentó un informe encargado por la Comisión Europea al *think tank* independiente *Centre for Economic Policy Research* (CEPR). De acuerdo con este informe, el ATCI podría incrementar la economía de la UE en hasta 120 billones de euros anuales[4]. Por el otro lado, se presentó un informe del grupo anti-lobby y anti-libre comercio *Corporate Europe Observatory* (CEO), en el que se hacían públicos algunos "documentos filtrados" que –en su entender– revelaban las intenciones de la Comisión Europea de realizar un cambio normativo sobre protección del consumidor, Derecho laboral y ambiental, para favorecer a los grandes grupos económicos[5].

Al final de la tercera ronda, los jefes de los equipos negociadores manifestaron que se había avanzado en las negociaciones sobre el Derecho ambiental. Aparte, enfatizaron que no se planeaba una *desregulación* en materia ambiental, así como en materia de salud, protección al consumidor, protección de datos y derechos del trabajador. También se insistió que se respetaría la normativa vigente en estas materias y se buscaría una cooperación futura en el desarrollo de las normas sobre la materia.

Entre la tercera y la cuarta ronda de negociaciones fue puesto en marcha el Grupo de Expertos para asesorar a la Comisión Europea en diversos temas (27 de enero de 2014), dentro de los se incluye la protección al medio ambiente. Uno de sus objetivos consiste en garantizar que durante las negociaciones se respeten y se mantengan los altos estándares europeos en la protección del medio ambiente[6].

La cuarta ronda de negociaciones se celebró en Bruselas entre el 10 y el 14 de marzo de 2014. Durante esta ronda, se llevaron a cabo dos actos

3. COMISIÓN EUROPEA, *Second Round of Transatlantic Trade and Investment Partnership: Report of stakeholder briefing*, 15 de noviembre de 2013, pp. 1-5.
4. CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Final Project Report, Joseph Francois (project leader), March 2013.
5. CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, *Regulation – none of our business?,* 16 de diciembre de 2013, *http://corporateeurope.org/trade/2013/12/regulation-none-our-business.*
6. COMISIÓN EUROPEA, *Grupo de expertos para asesorar a la Comisión Europea sobre las Negociaciones Comerciales entre la UE y los EE.UU.*, Comunicados de Prensa, Bruselas, 27 de enero de 2014, *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-79_es.htm.*

con representantes de la sociedad civil. En el primero de ellos fueron escuchados 90 ponentes, dentro de los que se presentaron agrupaciones de defensa del medio ambiente. Tras ello, los jefes de los equipos de negociación se reunieron con más de 300 interesados durante dos horas. Al final de esta ronda, los jefes de negociación manifestaron que se habían presentado avances en los tres pilares fundamentales del futuro acuerdo, a saber: el acceso al mercado, el pilar reglamentario y las cuestiones reglamentarias. Cabe resaltar que se anunció que en lo normativo se estaban "desarrollando planteamientos innovadores" en materia de desarrollo sostenible, trabajo y medio ambiente, con el objetivo de "partir de lo que ya está contemplado en los actuales acuerdos comerciales de la UE y de los EEUU"; y que en las normas sobre comercio de energía y materias primas la UE deseaba "incluir un marco consensuado en el ATCI"[7].

La quinta ronda de negociaciones se llevó a cabo en Arlington (Virginia) entre el 10 y el 14 de mayo de 2014. En las sesiones de esta ronda se siguió el formato de las anteriores, dejando un espacio para la participación de los representantes de los grupos de interés y la academia, entre otros. Al final de la ronda, los jefes de los equipos negociadores tan sólo mencionaron que se habían conseguido avances en la identificación de la consolidación de un texto de negociaciones, pero no se indicaron los aspectos concretos en los que se había conseguido avances, ni los elementos de dicho texto[8].

Días antes del inicio de la sexta ronda de negociaciones, la Comisión Europea publicó un informe en el que se expuso el estado de las negociaciones llevadas a cabo hasta el 6 de julio de 2014. Allí se mencionó que en materia de desarrollo sostenible se había llevado a cabo un intercambio detallado de información entre las Partes, incluyendo aspectos ambientales sustanciales, para determinar el alcance de las disposiciones del acuerdo sobre este aspecto, y preparar el terreno para un futuro intercambio de propuestas escritas[9].

La sexta ronda de negociaciones se realizó en Bruselas entre el 13 y el 18 de julio de 2014. Al cierre de esta ronda, los jefes de los equipos

7. COMISIÓN EUROPEA, *Los negociadores del Acuerdo Comercial entre la UE y Estados Unidos examinan cómo ayudar a las PYME a aprovechar el ATCI en la Cuarta Ronda de Conversaciones que finaliza en Bruselas*, Comunicado de Prensa IP/14/272, Bruselas, 14 de marzo de 2014, *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-272_es.htm*.
8. OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *Transcript from the Closing Press Conference of the Fifth Round of Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP) Negotiations, 23 de mayo de 2014*, *https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/transatlantic-trade-and-investment-partnership/readouts/round5*.
9. DIRECCIÓN GENERAL PARA EL COMERCIO DE LA COMISIÓN EUROPEA, *State of Play of TTIP Negotiations ahead of the 6th Round of the Negotiations*, 11 de julio de 2014.

de negociación manifestaron que fueron tratados principalmente los aspectos técnicos de los acuerdos, de los cuales no se desprenden anuncios de interés público, pero son necesarios para preparar las negociaciones y alcanzar acuerdos sobre los elementos fundamentales. Los representantes del público que participaron en esta ronda, por su parte, resaltaron la importancia de acceder al texto de negociaciones, así como de conocer la forma en que los enfoques de los EEUU y la UE sobre desarrollo sostenible y comercio podrían conciliarse[10].

La séptima ronda de negociaciones se celebró en Chevy Chase (Maryland) entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre de 2014. Las discusiones sobre los "disciplinas horizontales" de regulación (coherencia normativa, barreras técnicas al comercio, y medidas sanitarias y fitosanitarias) se basaron en unas propuestas de textos de un acuerdo. Mientras, en los sectores de la regulación, dentro de los que se encuentra el medio ambiente, continuó realizándose un trabajo técnico para evitar duplicidades innecesarias. Al respecto, se anunció que las discusiones girarían en torno a cuatro pilares fundamentales: (i) Energía y materias primas; (ii) aduanas y simplificación del comercio; (iii) propiedad intelectual; y (iv) PYMES. De esta forma, las normas de Derecho ambiental quedan al margen, al menos temporalmente, de las negociaciones. De hecho, no se llevaron a cabo sesiones de negociación sobre desarrollo sostenible y los grupos encargados de este aspecto se mantuvieron en contacto entre sesiones únicamente. En lo relacionado con el sector energético, se prevé que en la siguiente ronda se dialogue sobre energías renovables y eficiencia energética, lo que tiene una importante influencia en el medio ambiente, especialmente en la mitigación del cambio climático[11].

3. ASPECTOS AMBIENTALES DE LA PARTE REGULATORIA

Con el Tratado del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (ATCI) se busca eliminar obstáculos aduaneros, pero además se quiere reducir otras barreras causadas por la disparidad de reglamentaciones técnicas, normativas y de los procedimientos de certificación. Los representantes de los EEUU y la UE acordaron en la fase previa a las negociaciones que las medidas adoptadas deberían "reducir los costos innecesarios y las dilaciones administrativas derivadas de la normas, consiguiendo a

10. COMISIÓN EUROPEA, *Transatlantic Trade and Investment Partnership: Chief Negotiators' Briefing to Stakeholders 6th round*, 16 de julio de 2014, *http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/august/tradoc_152720.pdf.*
11. COMISIÓN EUROPEA, *Report of the Seventh Round of Negotiations*, septiembre de 2012, *http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152859.pdf.*

su vez niveles de protección de la salud, la seguridad y el medio ambiente que las dos partes consideren apropiadas"[12]. Se calcula que los beneficios derivados de eliminar las normas innecesarias y mejorar la coordinación entre entes reguladores puede representar entre tres y cuatro quintas partes de los beneficios que este acuerdo puede generar. Con ello, se prevé que las empresas podrán cumplir las normativas europeas y estadounidenses con más facilidad, y los entes reguladores reducirán los costos que implica controlar la ejecución de dichas normas[13].

Para conseguir dicho propósito, deben tenerse en cuenta las normas existentes, pero además es necesario establecer mecanismos de cooperación para coordinar la elaboración e implementación de normas futuras. Cuando existan normas similares, pueden establecerse mecanismos para que su cumplimiento surta efectos en la EU y los EE.UU, y, cuando existan diferencias, se buscará acercar los enfoques existentes entre sí, así como a los estándares internacionales. Ahora bien, cuando vayan a elaborarse normas futuras se buscará coordinar los entes reguladores, para que puedan estar mejor informados en lo relacionado con la salud, seguridad pública, medio ambiente y estabilidad financiera. Como ejemplo a seguir se ponen los estándares normativos para coches eléctricos. Con su uso puede mitigarse el cambio climático y la contaminación atmosférica, por lo que los organismos reguladores de la UE y EEUU han trabajado conjuntamente para buscar soluciones comunes. Esto ha permitido la puesta en marcha de centros de prueba en los que trabajan mancomunadamente las autoridades estadounidenses y europeas, para determinar los estándares sobre coches eléctricos y baterías. Adicionalmente, se busca llegar a acuerdos sobre los mecanismos técnicos de ejecución de la legislación en diversos aspectos, ya que en muchas ocasiones los EEUU y la UE tienen objetivos similares, acompañados de mecanismo disímiles que generan obstáculos al comercio y la inversión[14].

Desafortunadamente, hasta la séptima ronda de negociaciones no se han conocido los aspectos medioambientales que han sido discutidos. De hecho, hasta el lapso comprendido entre la tercera y la cuarta ronda de negociaciones, no se develó la información detallada sobre las negociaciones y los documentos de las negociaciones a sujetos no envueltos en ella. En

12. HIGH-LEVEL WORKING GROUP ON GROWTH AND JOBS, *Final Report*, 11 de febrero de 2013, *http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2013/final-report-us-eu-hlwg* (traudcción libre).
13. COMISIÓN EUROPEA, *Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Regulatory Part*, Septiembre de 2013, p. 2.
14. *Idem*., pp. 3-6.

cualquier caso, dicha información se dio a conocer únicamente a los miembros del Grupo de Expertos creado para asesorar a la Comisión Europea sobre las negociaciones del ATCI, con el compromiso de que se garantice la confidencialidad de la misma[15].

Ante ello, puede resultar útil un repaso del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) que fue negociado por los miembros de la OCDE y la OMC (1995-1998), para convertirse en un marco internacional de inversiones, ya que éste refleja el estado de la cuestión sobre los tratados multilaterales de libre comercio celebrados por los EEUU y la UE. En lo ambiental, cabe resaltar que en el preámbulo del AMI se hizo énfasis en el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente; mientras, en el cuerpo del acuerdo se estableció la prohibición de disminuir lo estándares ambientales para atraer inversores extranjeros. Esos aspectos representan el mínimo que debería alcanzar el ATCI en la protección del medio ambiente[16].

Por otro lado, debemos tener en cuenta las suspicacias que en Alemania ha despertado la previsión de un mecanismo de resolución de conflictos entre inversionistas y Estados. Varias ONGs alemanas e, incluso, el Ministro de Justicia alemán han criticado este elemento del acuerdo, argumentando que puede socavar la soberanía estatal y debilitar los estándares europeos medioambientales. No obstante, debe tenerse en cuenta que sin un mecanismo de este tipo tendría poca –o ninguna– eficacia un acuerdo como el que está siendo negociado y, por otra parte, que sólo un 31% de los 300 casos resueltos por estos mecanismo han sido favorables a los inversores, lo que pone en cuestión su impacto sobre la soberanía estatal[17].

En la cuarta ronda de negociaciones se puso de relieve la influencia del ATCI en las pequeñas y medianas empresas (PYMES), ya que su eventual ejecución estaba despertando ciertas suspicacias en este sector. Esto dio lugar a la publicación de un documento centrado en las PYMES, en el que se reafirmó que el ATCI buscaría incrementar la compatibilidad de

15. COMISIÓN EUROPEA, *Grupo de expertos para asesorar a la Comisión Europea sobre las Negociaciones Comerciales entre la UE y los EE.UU.*, Comunicados de Prensa, Bruselas, 27 de enero de 2014, *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-79_es.htm*.

16. Geiger, Rainer, "The Transatlantic Trade and Investment Partnership: A critical perspective", en: *Columbia FDI Perspectives: Perspectives on topical foreign direct investment issues*, nº 119, 14 de abril de 2014, *http://us6.campaign-archive1.com/?u=ab15cc1d53&id=a9955feeb7&e=6dee0f0192*.

17. Alexander Lorz, Ralph, "Germany, the Transatlantic Trade and Investment Partnership and Investment-Dispute Settlement: Observations on a Paradox", en: *Columbia FDI Perspectives: Perspectives on topical foreign direct investment issues*, n° 132, 13 de octubre de 2014, *http://us6.campaign-archive1.com/?u=ab15cc1d53&id=545ada7ad4&e=6dee0f0192.*

las normas de la UE y los EE.UU, manteniendo los objetivos legislativos de ambas partes. Para ello se mencionó que se buscaría implementar unos mecanismos de evaluación de impacto más eficientes, con una mejor relación costo beneficio, y que fueran más compatibles entre sí. Esto tiene una trascendencia especial en el sector servicios, ya que un gran número de firmas de consultoría en servicios ambientales se estructuran como PYMES[18].

Aparte, el 3 de julio de 2014 se celebró una reunión de expertos organizada por la Comisión Europea, en la que se abordó la normativa ambiental en el ATCI. Allí puedo apreciarse las diferencias que al respecto existen entre los representantes del sector empresarial y las ONGs. Los primeros manifestaron que dicho acuerdo podría ser una fuente de oportunidades y beneficios generados por la reducción de costos y complejidades existentes. Mientras, las ONGs se mostraron inquietas por la falta de transparencia en las negociaciones, así como por la inclusión de un mecanismo de resolución de conflictos entre estados e inversores, y la posibilidad de que una armonización legislativa conlleve un debilitamiento de la ejecución de las normas ambientales existentes y un bloqueo de normas posteriores[19].

El 7 de enero de 2015 se publicó la posición de la UE sobre desarrollo sostenible que fue sometida a discusión en la cuarta ronda de negociaciones, como una propuesta del capítulo del ATCI dedicado a este aspecto. Éste tiene por objeto el desarrollo de unas relaciones comerciales bilaterales que contribuyan a alcanzar el desarrollo sostenible de las partes, la promoción del diálogo y la cooperación para la consecución de este propósito, y la identificación de los aspectos comunes sobre desarrollo sostenible. Aquí se incluyen las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible, y se reconoce el derecho soberano de las Partes a regular tales aspectos y determinar los niveles de protección que consideren adecuados[20].

Por otro lado, en el documento previamente mencionado se mencionaron algunos puntos fundamentales de los aspectos medioambientales tratados. En lo relacionado con el cambio climático, se propone alcanzar un acuerdo internacional vinculante en el marco de la Convención Marco

18. UE, *Transatlantic Trade and Investment Partnership: the Opportunities for Small and Medium-Sized Enterprises*, UE Publications Office, Bruselas, marzo de 2014.
19. COMISIÓN EUROPEA, *Summary Report*, Expert Workshop on Environmental Regulation and the TTIP, Bruselas, 3 de julio de 2014, *http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/june/tradoc_152619.pdf.*
20. COMISIÓN EUROPEA, *Trade and Sustainable Development Chapter/Labour Andenvironment: EU Paper outlining key issues and Elements for Provisions in the TTIP*, 7 de enero de 2015, *http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153024.pdf.*

de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, e incrementar la cooperación para su implementación mediante instrumentos de mercado. Para la protección de la diversidad biológica se plantea el intercambio de información sobre ciertos productos, así como el mapeo y la valoración de los ecosistemas y los servicios que estos prestan, para integrar dichos valores en los informes y sistemas de contabilidad. También se busca un intercambio de información sobre la forma en que el comercio internacional influye en la introducción de especies invasoras, y las medidas preventivas adoptadas, así como la adopción de un amplio abanico de medidas para dar cumplimiento efectivo a lo establecido en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. Aparte, se busca una gestión sostenible de los bosques y los productos forestales, así como de la explotación pesquera. Y, por último, se formula una gestión de los productos químicos y los desechos que tenga en cuenta todo su ciclo de vida, así como a los diversos sectores involucrados, para prevenir sus efectos adversos sobre la salud y el medio ambiente[21].

Los organismos genéticamente modificados (OGMs) han sido considerados un aspecto problemático de las negociaciones desde su fase preparatoria, por lo que se acordó que los aspectos fundamentales de la regulación de este aspecto quedarían fuera de las negociaciones. El objetivo inicial en este aspecto consiste en crear vías para el intercambio de información sobre aspectos normativos, políticos y técnicos, para disminuir los efectos que sobre el comercio tienen los sistemas de aprobación de OGMs[22]. Este es un aspecto que, quizá por la problemática que lleva consigo, no ha sido tocado aún o, al menos, no se han hecho públicas las negociaciones o psobre este aspecto.

4. LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

En este apartado mostraremos la forma en que se ha planteado la resolución de controversias en las negociaciones. Tras ello, analizaremos la participación pública, la transparencia y la participación de terceros (*amicus curiae*); aspectos fundamentales de este tipo de controversias, que adquieren mayor relieve en asuntos ambientales, como se señala en al Convenio de Aarhus.

Al igual que el Acuerdo Integral de Economía y Comercio o *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) entre la UE y Canadá, el ATCI

21. *Ídem*.
22. COMISIÓN EUROPEA, *Transatlantic Trade and Investment Partnership…*, p. 8.

proporciona reglas para la protección de la inversión y la resolución de controversias entre inversores y Estados. La resolución de controversias de este tipo permite al inversor llevar un caso directamente contra el país de acogida, sin la intervención del Estado de origen del inversionista, a través del arbitraje internacional.

El arbitraje internacional es un mecanismo extrajudicial que proporciona una resolución definitiva y vinculante por medio de uno o más árbitros designados por las partes. La posibilidad de que los inversores recurran al arbitraje internacional en caso de incumplimiento de las normas de protección de la inversión es una característica estándar de prácticamente todos los 3000 acuerdos de inversión existentes actualmente, incluyendo los 1400 acuerdos de esta clase firmados por los Estados Miembros de la UE[23]. En un contexto internacional, el arbitraje ofrece dos ventajas fundamentales: un foro neutral y la ejecutabilidad prácticamente universal de las sentencias arbitrales, con base en la Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras de 1958 (la "Convención de Nueva York").

No obstante, el arbitraje internacional ha sido criticado por su confidencialidad en el desarrollo de los procedimientos arbitrales y las sentencias, o laudos arbitrales. Por ello, en el curso de las negociaciones de la ATCI, la resolución de controversias inversionista-Estado por el arbitraje internacional ha sido uno de los temas más controvertidos y que ha sido recibido de forma negativa por las organizaciones ambientales.

El debate general que rodea a la resolución de controversias entre inversores y Estados es la necesidad de equilibrar la protección de los inversores contra el derecho soberano de un Estado a legislar. En el ATCI, la decisión de las partes negociadoras de incluir la protección de los inversores fue una respuesta a las preocupaciones sobre una posible negación de justicia a los inversores extranjeros en los tribunales nacionales y el trato abusivo o arbitrario de inversores de la UE y de EEUU en el territorio respectivo de cada uno[24]. En 2014, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta pública en línea sobre el enfoque que la UE debería tener en las negociaciones del ATCI, sobre la protección de la inversión y de la resolución de controversias. El proceso se llevó a cabo en el transcurso de tres

23. COMISIÓN EUROPEA, *Public consultation on modalities for investment protection and ISDS in TTIP"* en: *http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152280.pdf.*

24. EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL TRADE, *Investment Protection in TTIP, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153018.5%20Inv%20Prot%20and%20ISDS.pdf.*

meses, empezando el 27 de marzo de 2014 y concluyendo el 13 de julio de 2014. La consulta tomó la forma de un cuestionario y se centró en doce puntos clave: el alcance de las disposiciones de protección de las inversiones más importantes, un trato no discriminatorio para los inversores, el trato justo y equitativo, la expropiación, el derecho a regular y proteger la inversión, la transparencia en la resolución de controversias, multiplicidad de acciones judiciales y relación con los tribunales nacionales, la ética de los árbitros, la conducta y las cualificaciones de los árbitros, el riesgo de casos sin fundamento, un filtro de las demandas, la orientación de las partes sobre la interpretación del acuerdo, un mecanismo de apelación y la coherencia de las decisiones[25]. Se recibieron un total de 149.399 respuestas, el 99% de los cuales procedían de individuos[26].

Tras la consulta pública, la UE identificó que las principales preocupaciones de los ciudadanos incluían la infracción del derecho legítimo de los gobiernos a regular el interés público, la confidencialidad de los procedimientos arbitrales, el sesgo y conflicto de intereses de los árbitros, la incoherencia de los laudos arbitrales y su revisión[27].

En lo relativo al derecho a legislar, la mayoría de los acuerdos de protección de inversiones guardan silencio, especialmente acerca de la manera en que las políticas públicas, la protección del medio ambiente o la salud pública, podrían influir en la inversión[28]. En respuesta, la UE propone que las Partes tengan la posibilidad de adoptar interpretaciones vinculantes de las disposiciones sobre protección de la inversión, lo que permitiría a las Partes supervisar cómo se interpreta el Acuerdo en la práctica y, en su caso, influir en la interpretación de los tribunales arbitrales[29].

En cuanto al desarrollo de los procedimientos arbitrales, tanto la UE como los EEUU han expresado un compromiso de transparencia a un alto nivel. En general, los acuerdos de inversión existentes no incluyen disposiciones sobre transparencia. En las controversias planteadas en el marco del

25. COMISIÓN EUROPEA, *Online public consultation on investment protection and investor-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP), http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152693.pdf.*
26. *Ibid.*
27. EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL TRADE, *Investment Protection in TTIP, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153018.5%20Inv%20Prot%20and%20ISDS.pdf*
28. COMISIÓN EUROPEA, *Public consultation on modalities for investment protection and ISDS in TTIP, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152280.pdf.*
29. *Ibid,* p. 9.

ATCI, la UE tiene la intención de que: todos los documentos estén a disposición del público (con sujeción únicamente a la protección de la información confidencial y secretos comerciales); las audiencias estén abiertas al público; y que los miembros la sociedad civil que tengan algún interés puedan presentar alegatos, conocidos como informes jurídicos *amicus curiae*, al tribunal arbitral[30]. Las Partes han expresado además la intención de incorporar el Reglamento de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado en el ATCI[31].

El artículo 33 del proyecto de ATCI sobre la "transparencia de los procedimientos" incorpora el Reglamento de transparencia de la CNUDMI[32]. Al hacerlo, el ATCI adopta las medidas de transparencia delineadas en las normas de transparencia de la CNUDMI, lo que implica poner a disposición del público lo siguiente: la notificación de arbitraje, la respuesta a la notificación de arbitraje, el escrito de demanda, la contestación a la demanda, cualquier otro escrito presentado por una de las partes del proceso, una tabla que enumere todo lo expuesto en dichos documentos, transcripciones de las audiencias, cuando estén disponibles, y las órdenes, decisiones y laudos del arbitraje tribunal[33].

Además de los requisitos establecidos en el Reglamento de transparencia de la CNUDMI, el ATCI prevé que la siguiente información se pondrá a disposición del público: la solicitud de consultas, la solicitud de una determinación, la notificación de la determinación, el acuerdo de mediación, el aviso de la intención de recusar un árbitro, la decisión sobre una recusación de un árbitro y la solicitud de consolidación. Por otra parte, los dictámenes periciales y las declaraciones de testigos pueden ser publicados a petición de cualquier persona al tribunal arbitral, con sujeción a las disposiciones de confidencialidad. Además, las audiencias estarán abiertas al público, con sujeción a determinadas garantías para la protección de la información confidencial, según lo determinado por el tribunal arbitral.

30. *Ibid,* p. 11.
31. El Reglamento de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado Fecha, entró en vigor el 1 de abril de 2014.
32. COMISIÓN EUROPEA, "*Public consultation on modalities for investment protection and ISDS in TTIP" http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152280.pdf.*
33. COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL, United Nations Commission on International Trade Law, Rules on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration, 2014.

Las disposiciones de transparencia previstas en el ATCI promueven la Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE o ECE), conocida normalmente como el Convenio de Aarhus. El Convenio Aarhus establece el derecho de toda persona a recibir la información medioambiental de que dispongan las autoridades públicas y el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales. Las reglas de resolución de controversias previstas en el ATCI proporcionan mecanismos legales para que la sociedad civil tenga acceso a la información y a participar en el proceso de resolución conflictos a través de comunicaciones *amicus curiae*.

El interés público está siempre presente en los casos con un impacto ambiental, ya que el daño o peligro significativo para el medio ambiente siempre afectan algún interés público presente y futuro, en cuanto las acciones perjudiciales al medio ambiente tienen un efecto en las generaciones futuras. En el arbitraje internacional, no es improbable que un Estado presente una demanda contra un inversionista por daños ambientales o la mala gestión de los recursos naturales. No obstante, es poco probable que los miembros del tribunal arbitral hayan tenido una formación sustancial o experiencia en Derecho ambiental; que es un campo bastante técnico con una dependencia considerable en el papel de la ciencia. Las comunicaciones de expertos en cuestiones ambientales u organizaciones (comunicaciones *amicus curiae*) pueden llegar a ser de gran utilidad en la resolución de controversias entre inversores y Estados sobre asuntos ambientales. Tales presentaciones pueden proporcionar unos conocimientos valiosos, para que el tribunal arbitral pueda tomar una decisión informada sobre los impactos ambientales de los conflictos.

5. ORGANIZACIÓN

La organización de un acuerdo comercial entre los Estados se basa generalmente en el siguiente proceso: la emisión de un mandato de las Partes, rondas de negociación, y la decisión de finalizar y poner en práctica un acuerdo.

5.1. MANDATO

En los EEUU, el mandato de establecer un acuerdo comercial es una competencia ejecutiva que emana del Despacho del Presidente. El anuncio de la Administración de Estados Unidos de notificar al Congreso sobre su intención de iniciar las negociaciones de un tratado de comercio e

inversión con la Unión Europea fue hecho por el presidente Barack Obama el 12 de febrero 2013, durante el discurso anual del Estado de la Nación. El 20 de marzo de 2013, la Administración notificó al Congreso por escrito la intención del Presidente de entablar negociaciones, lo que fue seguido por un período de consultas de 90 días con el Congreso, en virtud de los procedimientos de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA).

En la Unión Europea, el mandato para negociar acuerdos comerciales emana de los Estados Miembros a través del Consejo de la Unión Europea (Consejo Europeo). La Comisión Europea propone un "mandato" de negociación y el Consejo lo aprueba. En virtud del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Consejo Europeo autoriza la apertura de negociaciones, adopta las directrices de negociación (también conocidas como "mandato de negociación") y autoriza la firma de acuerdos[34]. El 17 de junio de 2013, el Consejo Europeo adoptó las directrices de negociación para el ATCI entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, el cual había sido aprobado por el Consejo de Asuntos Exteriores de Comercio el 14 de junio de 2013[35]. Las directrices de negociación indican expresamente que cualquier acuerdo será vinculante para todos los niveles de gobierno.

5.2. NEGOCIACIÓN Y DECISIÓN

En la Unión Europea, el Tratado de Lisboa establece que el comercio, la inversión y la política de acuerdos con países no pertenecientes a la UE es una competencia exclusiva de la Unión Europea y, por lo tanto, no es una competencia de los Estados Miembros de la UE[36]. El alcance de esta competencia exclusiva abarca la legislación de asuntos de comercio y la conclusión de los acuerdos comerciales internacionales en materia de bienes, servicios, aspectos comerciales de la propiedad intelectual y la inversión extranjera directa. Según lo establecido en el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Consejo Europeo autoriza a la Comisión Europea a iniciar negociaciones comerciales y de inversiones necesarias[37]. En particular, la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea (Dirección General de Comercio), junto con la Comisario de Comercio de la UE, Cecilia Malmström, están a cargo de la aplicación de la

34. Art. 218.2, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU).
35. CONSEJO DE EUROPA, Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment, disponible desde el 7 de octubre de 2014, *http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf.*
36. El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.
37. Art. 207, TFUE.

política comercial común de la Unión Europea. Actualmente, el negociador del ATCI de la UE es Ignacio García Becerra (DG Comercio) y el diputado negociador de la ATCI UE es Damien Levie (DG Comercio).

La Dirección General de Comercio negocia en nombre de la Unión Europea, de acuerdo con las directrices de negociación del Consejo Europeo. Ambos órganos garantizan que las negociaciones sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión. El artículo 207 del TFUE creó un comité especial designado por el Consejo para asistir a la Comisión en las negociaciones. El Comité de Política Comercial, integrada por funcionarios comerciales de alto nivel, facilita la comunicación entre los negociadores de la UE y los representantes de los Estados miembros de la UE. La Comisión está obligada a informar periódicamente al Comité de Política Comercial y al Parlamento Europeo sobre la marcha de las negociaciones[38].

La Comisión de Comercio Internacional (CCI) del Parlamento Europeo, junto con el presidente del Comité, Bernd Lange, conforman el principal punto de contacto entre la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Las funciones relevantes del CCI incluyen: el monitoreo, la celebración y el seguimiento de los acuerdos comerciales bilaterales, multilaterales y plurilaterales que rigen las relaciones económicas, comerciales y de inversión con países no pertenecientes a la UE, así como la coordinación con la corresponsal interparlamentaria y las delegaciones ad hoc para los aspectos económicos y comerciales de las relaciones con los países no comunitarios[39]. La decisión de adoptar un acuerdo final requiere la aprobación del Consejo Europeo y el Parlamento Europeo (a través de una votación por mayoría simple).

En los EEUU, el comercio, la política y los acuerdos de inversión son competencia exclusiva del gobierno federal de los Estados Unidos y no de los Estados individuales (entidades sub-estatales). La Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), una sección del Despacho Ejecutivo del Presidente, es el principal responsable de desarrollar y coordinar la política comercial, y de llevar a cabo el comercio internacional y las negociaciones sobre inversiones relacionadas con el comercio. Más específicamente, el Representante de Comercio de Estados Unidos, el Embajador Michael Froman, es el principal representante de los Estados Unidos para todas las actividades relacionadas con los acuerdos bilaterales

38. Art. 218.10, TFEU.
39. PARLAMENTO EUROPEO, "INTA International Trade", *http://www.europarl.europa.eu/committees/en/inta/home.html#menuzone.*

o multilaterales sobre aranceles y comercio, así como para llevar a cabo debates, reuniones y negociaciones cuando las cuestiones de comercio, los productos básicos, o de inversión se encuentren bajo consideración[40] Actualmente, el principal negociador de los EEUU del ATCI es L.Daniel Mullaney, el Representante de Comercio Estados Unidos Adjunto para Europa y Oriente Medio.

La Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos es una agencia ejecutiva conformada por más de 200 especialistas en comercio, la cual negocia directamente con los gobiernos extranjeros para concluir acuerdos comerciales y para resolver disputas. Con oficinas en Washington, Bruselas y Ginebra, la USTR implica una colaboración directa y un compromiso con las organizaciones de comercio mundial, políticos, grupos empresariales, legisladores y grupos de interés público. Creado en 1962, la USTR se estableció a través de la autoridad ejecutiva que recae en el Presidente, conforme a la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, la Ley de Comercio de 1974, la Ley de Expansión Comercial de 1962, el artículo 350 de la Ley Arancelaria de 1930, el Plan de Reorganización Número 3 de 1979, y la sección 301 del título 3 del Código de los Estados Unidos[41]. Antes de 1962, el Departamento de Estado de Estados Unidos era el responsable de la realización de los acuerdos comerciales y de inversión. El Representante Comercial designada de los EEUU podrá invitar a los miembros del Comité de Negociación Comercial de Estados Unidos y representantes de otros departamentos o agencias de Estados Unidos, cuya participación en las negociaciones pueda ser provechosa.

El Congreso de Estados Unidos también desempeña un papel activo en las negociaciones, ejerciendo supervisión en las cuestiones más relevantes que pueden generar desavenencias políticas y recogiendo sugerencias de los interesados a partir de audiencias y eventos diversos. En virtud de la Constitución de los EEUU artículo 1, sección 8, cláusula 3, el Congreso de los tiene la obligación de ejercer un papel regulador y de supervisión en el comercio internacional, así como en las políticas y los acuerdos de inversión[42]. Esto implica la supervisión y realizar consultas con los negociadores, además de tener en consideración la legislación aplicable a cualquier acuerdo final. El Representante Comercial de EEUU, Michael Froman,

40. U.S. Executive Order 12188 "International Trade Functions", 2 de enero de 1980, 45 FR 989, 3 CFR, 1980 Comp., p. 131.
41. *Ibid*.
42. Congress has the power to "regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes". Constitución de los EEUU, Art. I, Section 8, Clause 3.

consulta regularmente los comités del Congreso pertinentes, que participan en el proceso de negociación[43].

Así que en la adopción del ATCI, el Congreso EEUU es quien en última instancia tiene que votar sobre si se aprueba o no el Acuerdo. La aprobación requiere mayoría en la Cámara de Representantes y el Senado (un «acuerdo») o el voto de dos tercios en el Senado (un «tratado»)[44].

Las misiones permanentes de cada lado respectivo, la Delegación de la Comisión Europea en los Estados Unidos y la Misión de los Estados Unidos ante la Unión Europea (*United States Mission to the European Union*), han facilitado la estrategia de comunicación de las negociaciones mediante la publicación de los vídeos de las negociaciones, información y hojas informativas.

5.3. LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La transparencia y la participación pública han sido las características más destacadas del proceso de negociación del ATCI. Como parte de la iniciativa de transparencia, la Comisión Europea ha puesto todos los textos legales de las negociaciones abiertos al acceso público en línea. Ambas partes han llevado a cabo consultas regulares con sus respectivos órganos legislativos y *stakeholders.* Se organizan regularmente eventos dirigidas a impulsar la participación pública y la retroalimentación en el ATCI. Los organizadores de este tipo de eventos son el Comité Económico y Social Europeo, *Forum-Europe*, *Carnegy Europe* y *EU Environment.*

Durante cada ronda de negociaciones, en uno de los días de las largas rondas de negociación, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (cuando las negociaciones se llevan a cabo en Washington) o la Dirección General de Comercio (cuando las negociaciones se llevan a cabo en Bruselas) acoge un *Stakeholder Forum* para actualizar a todas las partes interesadas sobre el estado de las negociaciones y solicitar sus aportaciones y comentarios.

El ATCI *Stakeholder Forum* tiene dos componentes: presentación de políticas de las partes interesadas y sesión informativa de los jefes negociadores. Las presentaciones de políticas de los interesados permitentes que

43. PARLAMENTO EUROPEO, Directorate-General for External Policies, Wanda Troszczynska-Van Genderen and Elfriede Bierbrauer, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): The US Congress's positions*, 9 de septiembre de 2014 *http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536395/EXPO_BRI%282014%29536395_EN.pdf.*

44. *Ibid.*

los interesados hagan una exposición a los negociadores de los EEUU y la UE. La inscripción a dichas presentaciones se realiza a través de internet y cierra la semana anterior al evento. Estas presentaciones están abiertas al público y la prensa. Las exposiciones presentadas provienen usualmente de grupos ambientalistas y de consumidores, así como de empresas y de sindicatos. Dentro de las organizaciones ecologistas que se han presentado en el Foro se incluyen: *Environmental Defense Fund*, *Sierra Club*, *Humane Society International*, *World Wildlife Fund*, *World Society for the Protection of Animals* (WSPA), *European Crop Protection Association* y *Natural Resources Defense Council* (NRDC)[45]. Después de las presentaciones del público, los jefes negociadores de los Estados Unidos y de la Unión Europea informan el público sobre el estado de las negociaciones.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LAS NEGOCIACIONES

El equipo negociador de la UE está encabezado por Ignacio García Bercero, mientras el de los EEUU es dirigido por Daniel Mullaney. Las negociaciones son llevadas a cabo en grupos dedicados a temas específicos, los cuales pueden variar en cada sesión. Dentro de estos existe un grupo dedicado al medio ambiente, el cual suele incluirse dentro de un grupo más general sobre desarrollo sostenible, el que además incluye lo relacionado con el Derecho laboral y empleo.

También desempeña un papel importante el Grupo de Expertos creado por la Comisión Europea, para asesorarla en los diversos asuntos tratados en el ATCI, y para servir de nexo entre el público, los negociadores y las autoridades. Los miembros de este grupo son los siguientes:

Nombre	Cargo actual	Ámbito de especialización
Edward Bowles	*Regional Head of Public Affairs, EMEA, Standard Chartered Bank*	Servicios
Jos Dings	*Director, Policy Team, Transport & Environment*	Transporte y medio ambiente
Ulrich Eckelmann	*General Secretary of industri-ALL European Trade Union*	Trabajo y organizaciones sindicales
Benedicte Federspiel	*Transatlantic Consumer Dialogue Steering Committee*	Consumidores

45. UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, USTR Holds Series of Stakeholder Engagement Events at First Round of Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations, *http://www.ustr.gov/about-us/press-office/blog/2013/july/stakeholder-events-ttip*.

Nombre	Cargo actual	Ámbito de especialización
Roxane Feller	*Head of Economic Department, Food Drink Europe*	Alimentación y bebidas
Monique Goyens	*Director-General, BEUC*	Consumidores
Ivan Hodac	*Senior Advisor to the Board of Directors and Director-General, ACEA*	Industria
Tom Jenkins	*Senior Advisor to the General Secretary, European Trade Union Confederation*	Trabajo y organizaciones sindicales
Pascal Kerneis	*Managing Director, European Services Forum*	Servicios
Monika Kosinska	*Secretary-General, European Public Health Alliance*	Sanidad
Pekka Pesonen	*Secretary-General, COPA-COGECA*	Agricultura
Pieter de Pous	*EU Policy Director, European Environmental Bureau*	Medio Ambiente
Reinhard Quick	*Director, VCI*	Industria
Luisa Santos	*Director, International Relations, Businesseurope*	Empresa

7. BIBLIOGRAFÍA

BEARY, Brian, "Biggest challenges for T-TIP are regulatory, says industry", EUROPOLITICS, 8 de mayo de 2013.

CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, final project report, Londres, Marzo de 2013.

COMISIÓN DEL MINISTERIO ALEMANA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA. *Dimensions and Effects of a Transatlantic Free Trade Agreement Between the EU and US*, enero de 2013.

GARCÍA LÓPEZ, Julio Antonio, "El Acuerdo de Asociación Transatlántico sobre Comercio e Inversiones: Aproximación desde el Derecho del Comercio Internacional", *La Ley Unión Europea*, mes 17, 2014, pp. 11-18.

GLOBAL ECONOMIC DYNAMICS, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Bertelsmann Foundation*, enero de 2013.

QUINLAN, Joseph, "TTIP, un acuerdo para detener el declive de la Asociación Transatlántica", *ICE: Revista de economía*, n° 875, 2013 (Ejemplar dedicado a: "La agenda comercial bilateral de la UE"), pp. 31-38.

SCHWARTZ, Pedro, *Winning the Trade Peace: How to make the most of the EU-US Trade & Investment Partnership Dan Hamilton*, New Direction – The Foundation for European Reform, mayo de 2013.

ZABALO, Patxi, "La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión en su Contexto", *Boletín del Centro de Documentación Hegoa,* n° 41, 2014, pp. 1-12.

XXI

Montes: la gestión sostenible en la normativa de última generación

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

SUMARIO: 1. CUESTIÓN PRELIMINAR. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE NUESTROS MONTES. *1.1. España es el segundo Estado miembro de la Unión Europea que cuenta con más superficie forestal. 1.2. Una vez consolidado el monte español desde el punto de vista natural, el siguiente objetivo a perseguir es su ordenación y gestión desde una visión integrada como ecosistema y como sector económico. 1.3. El «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», la PAC 2014-2020 y el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes 43/2003.* 2. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 43/2003, DE MONTES. 3. AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY Y DEL CONCEPTO DE MONTE. 4. CONCEPCIÓN DEL MONTE COMO INFRAESTRUCTURA VERDE. 5. CLASIFICACIÓN MÁS CONCRETA DE LOS MONTES: LOS MONTES SÓLO PODRÁN PERTENECER A UNA CATEGORÍA. 6. SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LOS MONTES PRIVADOS. MODELOS TÉCNICOS DE GESTIÓN. *6.1. Los instrumentos de planificación forestal. 6.2. Los instrumentos de ordenación forestal. 6.3. La obligatoriedad de los instrumentos de ordenación forestal. 6.4. Instrumentos autonómicos para fomentar la implantación de planes de gestión en los montes particulares. 6.5. Medidas para la adecuación de los instrumentos de ordenación a los montes privados.* 7. REGULACIÓN MÁS EXTENSA DE LOS MONTES DE SOCIOS Y CREACIÓN DE LAS SOCIEDADES FORESTALES. 8. POTENCIACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN FORESTAL. 9. PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE LA BIOMASA FORESTAL COMO FUENTE DE ENERGÍA RENOVABLE ALTERNATIVA. 10. REGULACIÓN DE MECANISMOS QUE POSIBILITEN LA APLICACIÓN DE PAGO POR SERVICIO AMBIENTAL (PSA). 11. OTRAS MEDIDAS. 12. BREVE RECAPITULACIÓN. 13. BIBLIOGRAFÍA.

1. CUESTIÓN PRELIMINAR. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE NUESTROS MONTES

1.1. ESPAÑA ES EL SEGUNDO ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA QUE CUENTA CON MÁS SUPERFICIE FORESTAL

España después de Suecia es el segundo Estado miembro de la Unión Europea que cuenta con más superficie forestal (27,7 millones de hectáreas: 18,4 M ha superficie arbolada y 9,3 M ha superficie desarbolada), el tercero en superficie forestal arbolada, y el cuarto en cuanto ocupación forestal respecto a su territorio. Ha de destacarse que casi la mitad de los matorrales y pastizales europeos se sitúan en nuestro país, cubriendo el 18,9% de la superficie nacional, así se recoge en el estudio "Diagnóstico del Sector Forestal Español" publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en octubre de 2014 (Análisis y Prospectiva – Serie Agrinfo/Serie Medio Ambiente núm. 8, Octubre 2014; se pueden consultar mapas de superficie forestal y gráficos comparativos de países en el siguiente Link: *http://bit.ly/1zIOv4t*. Téngase del mismo modo en cuenta «El Anuario de Estadística Forestal 2012», publicado en abril de 2015, en *http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/estadisticas/forestal_anuario_2012.aspx*).

En los últimos cien años, y muy especialmente, en los últimos 20 años, se ha producido un muy importante aumento de superficie forestal en España, debido a la sustitución de cultivos excedentarios por explotaciones forestales en aplicación de la PAC, así como el abandono de tierras agrarias, que ha llevado a una regeneración natural del monte, que ha sorprendido a los propios ingenieros de montes. España ha sido el país europeo que más ha incrementado su superficie forestal arbolada en 2013. Se utiliza el término "monte" y no "bosque", aunque en Derecho Europeo se utiliza el término bosque, porque nuestros montes son peculiares. No solo son bosques, sino que más del 50% de su superficie tiene una fracción de cabida cubierta baja o media. Junto a los montes arbolados densos están los oquedales, las dehesas, los montes herbáceos y los pastizales. En definitiva, en España, el monte es el resultado de la agregación de la superficie forestal arbolada y desarbolada, que se corresponden con el concepto de la FAO de bosque y otras tierras boscosas, respectivamente (*vid.* Anuario de Estadística Forestal, AEF). Esta variedad, complejidad y especificidad mediterránea de nuestros montes, viene en gran parte dada por la peculiar historia de ocupación y de explotación por las comunidades campesinas, que han hecho de la ordenación de los montes españoles una de las experiencias técnicas de mantenimiento y mejora productiva de recursos renovables en ciclos

largos más originales e interesantes. Precisamente por la heterogeneidad y diversidad de los montes españoles, su ordenación forestal resulta muy compleja (San Miguel, 2009).

1.2. UNA VEZ CONSOLIDADO EL MONTE ESPAÑOL DESDE EL PUNTO DE VISTA NATURAL, EL SIGUIENTE OBJETIVO A PERSEGUIR ES SU ORDENACIÓN Y GESTIÓN DESDE UNA VISIÓN INTEGRADA COMO ECOSISTEMA Y COMO SECTOR ECONÓMICO

Con el aumento de la superficie forestal en España, el reto para las próximas décadas está en rentabilizar, de forma sostenible, ese crecimiento. La rentabilidad social implica una mayor conexión monte-sociedad que facilite su conservación y puesta en valor. Los montes son multifucionales o plurifuncionales, es decir, ofrecen simultáneamente diferentes funciones (bienes y servicios) a la sociedad para fines económicos, sociales y medioambientales. Los montes proporcionan una gran variedad de servicios ecológicos: sirven de hábitat para las especies de plantas y animales, de forma directa o indirecta favorecen la regulación del régimen hídrico, la atenuación de procesos erosivos, mitigación del cambio climático y la fijación de CO_2. Además, los montes ofrecen a la sociedad funciones productivas o económicas, de gran importancia, aunque a menudo están subestimadas. Son todas aquellas que permiten obtener bienes a precio de mercado sin comprometer la conservación de las masas; los bosques proporcionan madera, biomasa forestal, considerada actualmente como la fuente más importante de energía renovable, y una amplia gama de otros productos, como la resina, el corcho, las plantas medicinales, las setas, los frutos, la caza, etc. Por último, ofrecen también los montes funciones sociales ya que se obtienen bienes que aportan bienestar directo y que se asimilan a bienes públicos de uso indirecto: contribuyen a la mejora de la salud pública, y sus valores turísticos y recreativos son muy apreciados. (Abreu, 1995 y De Vicente, 1995).

Para lograr la optimización de la multifuncionalidad del monte, que no es otra cosa que su gestión sostenible, es necesario regular la planificación y ordenación de los terrenos forestales desde una visión global del monte que garantice el necesario equilibrio entre los criterios económicos, sociales y medioambientales, para lograr poner en valor lo que nuestros ecosistemas forestales ofrecen desde el punto de vista medioambiental, turístico, pero también como fuente de riqueza y empleo en las zonas rurales, y todo ello insertándolos en el territorio, y no como un "territorio distinto al resto". Ha de romperse la falsa dicotomía entre lo forestal y el medio

natural, y corregir el desenganche conceptual entre montes y sociedad rural (Casas Grande, J., 2013), siendo todo ello de máxima importancia, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de los montes en España son montes particulares o privados. Y del mismo modo hay que sacar los montes del Ministerio, donde han estado metidos durante años, y devolverlos a los pueblos, al desarrollo rural. Y todo ello en plena sintonía con los objetivos recogidos en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, sobre «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal», de 20 de septiembre de 2013, que parte de la siguiente afirmación: «La importancia socioeconómica de los bosques es notable, si bien a menudo se subestima. Los bosques contribuyen al desarrollo rural y proporcionan cerca de 3 millones de puestos de trabajo».

Pero la realidad es que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal, y en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas no existen Instrucciones normativas autonómicas actualizadas sobre sus contenidos y requerimientos, es decir, no hay un modelo formal de referencia para la ordenación de la gestión de los espacios y recursos forestales. Revertir esta situación es un enorme reto para el sector forestal nacional.

Esta situación se ve agravada tanto por el alto porcentaje de superficie forestal privada en España: una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional; en algunas regiones el porcentaje de montes privados asciende al 93% (Baleares) y Galicia, comunidad con el mayor porcentaje de superficie forestal privada del Estado (97,8%), como por el hecho de que no se cuenta en la gran mayoría del Derecho interno español con una regulación que adecúe la regulación de los instrumentos de ordenación de los montes a la realidad de los montes privados descrita. Los actuales instrumentos de ordenación forestal resultan inadecuados, tanto por su coste como por sus contenidos, dando lugar a que la mayor parte de la superficie forestal privada de pequeña extensión no disponga de instrumento de ordenación, y ello sumado a que aún no se han aprobado los PORFs, da el resultado de que la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono. La situación actual es que solamente un 6,5% de los montes de titularidad privada españoles cuentan con algún

tipo de instrumento de ordenación, el resto de los montes puede decirse que se encuentran en un estado de abandono. Y todos somos conscientes de que un monte no gestionado es un monte no cuidado que tiene muchas posibilidades de sufrir un incendio forestal.

Ante esta realidad algunas Comunidades Autónomas están acometiendo reformas para revitalizar e impulsar el sector forestal (entre otras, especialmente Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco).

No obstante, ha de señalarse que Cataluña (junto con el País Vasco y Navarra) representa el contrapunto de la situación general en España, y por ello, se ha convertido en el referente normativo que tienen las otras Comunidades Autónomas a la hora de emprender las medidas de reforma en el sector forestal.

La propiedad forestal privada debe resultar rentable económicamente para su propietario, para animar a su mantenimiento y conservación, sin necesidad de una dependencia fatal –sobre todo en los tiempos de crisis que corren–, de las subvenciones y ayudas. Para ello se requiere obtener tanto beneficios económicos del uso y aprovechamiento de múltiples recursos forestales (madera, biomasa, plantas silvestres, setas o caza), como las legítimas compensaciones económicas que correspondan por la prestación o el incremento de diversos servicios ambientales (hidrológicos, biodiversidad, fijación de carbono), paisajísticos y recreativos (disfrute de la naturaleza y el paisaje), es decir, por sus externalidades ambientales de interés general. Con este fin en la normativa forestal autonómica de última generación se están adoptando medidas que se centran especialmente en los siguientes puntos:

- Potenciación de los montes de propiedad en *pro indiviso*, en especial "Montes de Socios", los "Montes Comunales", y los "Montes Vecinales en Mano Común", como vía para la integración de la gestión forestal y el desarrollo rural.
- Fomento del asociacionismo forestal (las Sociedades Forestales).
- Medidas de simplificación de los instrumentos de ordenación forestal.
- Simplificación de los procedimientos de administración forestal. Una de las finalidades que persigue, por ejemplo, la Ley 3/2014, de 29 de mayo, por la que se modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, es la simplificación de trámites administrativos en diversos procedimientos. En el mismo senti-

do, *vid.* la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Apoyo a la Certificación Forestal.
- Flexibilización y agilización de los procedimientos de enajenación de productos forestales.
- Promoción y dinamización del aprovechamiento de la biomasa forestal como fuente de energía renovable alternativa.
- Impulso a la cadena monte-industria.
- Regulación de mecanismos que posibiliten la aplicación de Pago por Servicio Ambiental (PSA).

1.3. EL «PLAN DE ACTIVACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL SECTOR FORESTAL», LA PAC 2014-2020 Y EL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE MONTES 43/2003

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley Básica de Montes, tramitado en las Cortes como 121/000128 Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (*vid.* Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-1, de 23 de enero de 2015, pp. 5 y ss.), recoge gran parte de las medidas que han puesto en marcha las Comunidades Autónomas y que venían siendo reclamadas por los diferentes agentes intervinientes en el Medio Forestal (así, el Colegio de Ingenieros de Montes, ASEMFO, *vid.* las propuestas sobre «gestión forestal», presentadas por ASEMFO en el Congreso, con fecha de 8 de enero de 2013, y REMUFOR). Un adelanto de estas medidas ya figuraban en el «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», que se aprobó a iniciativa de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF), del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), en enero de 2014, con una duración de 7 años.

La aprobación de este Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal ha coincidido con el nuevo período de programación de desarrollo rural que se abre en el ámbito Europeo, con el horizonte temporal 2014-2020, como medida para "impulsar con especial intensidad las medidas forestales, como parte integrante del desarrollo rural", como "primera iniciativa aprovechando el cambio de orientación (más ambientalista) del Segundo pilar de la PAC y atraer fondos FEADER para medidas de conservación, protección y mejora del medio natural".

Este Plan de Activación persigue "impulsar la diversificación de la actividad económica en los municipios rurales, mejorando así las condicio-

nes de vida de sus habitantes, y en particular los vinculados más directamente con la actividad forestal".

Entre sus objetivos específicos se encuentra:

– Contribuir a la diversificación de la actividad económica del medio rural.

– Incrementar número de empleos relacionados con la actividad forestal.

– Mejorar la renta de los trabajadores del sector forestal.

– Mejorar las condiciones de vida de los habitantes del medio rural vinculados a la actividad forestal.

– Aumentar número de explotaciones forestales ordenadas y gestionadas.

– Aumentar la dimensión de la propiedad forestal y lograr superficies económicamente eficientes para una gestión forestal sostenible.

– Contribuir a incrementar el valor añadido de los productos forestales.

– Aumentar la demanda de los productos forestales.

Además, el Plan contempla 85 medidas concretas, considerándose prioritarias las que se desarrollen en torno a estos cuatro ejes fundamentales:

– Comprometer un mínimo de la programación FEADER a medidas forestales y definirlas de manera útil para la consecución de los objetivos del Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal.

– Apoyar la valorización energética de la biomasa.

– Apoyar el asociacionismo y las organizaciones de productores para la movilización de los productos forestales.

– Apoyar la transformación, diferenciación y diversificación de uso de los aprovechamientos forestales.

Este Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal constituye el marco de referencia socioeconómica para la futura revisión del Plan Forestal Español y desarrolla en un primer nivel lo recogido por la nueva estrategia de la Unión Europea (2013) a favor de los bosques y del sector forestal (revisa la anterior formulada en 1998). Precisamente, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes busca dar respuesta a medidas identificadas en el Plan que requieren adaptaciones legislativas a escala nacional.

Del mismo modo que en la elaboración del tratado «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal» se ha tenido muy en cuenta la nueva PAC 2014-2020. Todas las medidas impulsadas tanto por las Comunidades Autónomas como por el Estado deben enfocarse para posibilitar que en la mayor proporción posible, puedan ser incluidas en el marco de los Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER durante el periodo 2014-2020 (*vid.* Reglamento (UE) núm. 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005, del Consejo), mediante la incorporación de explotaciones agroforestales como núcleos dinamizadores del desarrollo rural, y ello sin desatender las posibilidades que la nueva PAC ofrece a los montes también en el Pilar I (pagos directos, con el nuevo Reglamento: pagos básicos), que prevé para pago «verde» (*greening*) el 30% de la dotación nacional (regulados en el Reglamento (UE) núm. 1307/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre, así como de las previsiones aplicables a los pagos directos establecidas en el Reglamento (UE) 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, en particular, las relativas al sistema integrado de gestión y control establecido en el capítulo II del título V y al sistema de condicionalidad establecido en el título VI), cuya aplicación al sector forestal está prevista en la DA 2ª del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes (Rodríguez-Chaves Mimbrero, B., 2014).

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que para la aplicación de la PAC en el ámbito interno español se han aprobado los siguientes reglamentos: Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural; Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común; Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola; y Real Decreto 1080/2014, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020.

En efecto, la nueva PAC 2014-2020, tanto en su Primer Pilar como en el Segundo Pilar, abre un gran abanico de posibilidades para la consolidación

del Sector Forestal en España. Esto hace que nos encontremos ante una oportunidad histórica que no puede ser desaprovechada ni por las Administraciones ni por los diferentes agentes del sector forestal, que han de realizar un importante esfuerzo para facilitar la puesta en marcha de la forma más óptima posible de todas estas medidas ya puestas en marcha (en muchos casos en gran sintonía con la nueva PAC), incluyéndolas en los Programas de Desarrollo Rural financiado por FEADER durante el periodo 2014-2020, así como posibilitar que, en la mayor medida posible, los selvicultores puedan beneficiarse del *greening* (Primer Pilar).

En este sentido, en el marco de la PAC 2014-2020, se podrían articular las siguientes medidas específicamente dirigidas al sector forestal (Rodríguez-Chaves Mimbrero, B., 2014):

Medidas de forestación y conservación y mejora terrenos forestales

Los selvicultores, que ya hayan recibido pagos directos en el período anterior, pueden acogerse con claridad a dos medidas de *Greening* (al que, recordemos, los estados deben destinar el 30% del presupuesto total del Pilar I, financiado en exclusiva por la Unión Europea): al mantenimiento de pastos permanentes en los montes, y, por supuesto, al mantenimiento de superficies de interés ecológico, dado que el propio Reglamento 1307/2013, destaca, entre estas superficies, las áreas forestales o espacios forestales.

En lo que se refiere al Segundo Pilar (fondo FEADER), los selvicultores o titulares de montes podrían acogerse a las siguientes medidas: *Forestación y creación de superficies forestales; Establecimiento de Sistemas Agroforestales y mejora de infraestructuras de las fincas forestales; Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados; y Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas (vid.* los arts. 22 a 24 y 30 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo).

Medidas dirigidas a la consecución de una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos

Estas medidas se encuentran previstas en el Segundo Pilar (fondo FEADER): *Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental y socioeconómico de los sistemas forestales*; *Inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales:* Dan soporte a iniciativas productivas para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, con especial tratamiento a la

movilización de la biomasa forestal para usos energéticos, y por último, esta medida apoya a la Certificación Forestal y a la «cadena monte-industria»; y, para finalizar, *Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (vid*. los arts. 25, 24 y 34 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo).

2. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 43/2003, DE MONTES

Ha de señalarse que el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley Básica de Montes que a continuación se analiza, ha sido el fruto de un trabajo sostenido desde 2012 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que especialmente se ha intensificado en 2014 hasta que el día 9 de enero de 2015 ha sido aprobado por el Consejo de Ministros y remitido a las Cortes, con la leyenda de una Ley que «contribuirá a la conservación de la biodiversidad, la lucha contra los incendios forestales y el cambio climático y al aprovechamiento económico de los recursos forestales». Se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que su finalidad es adaptar el Texto de la Ley (tanto el original de 2003, como el modificado en 2006) a las nuevas normas autonómicas y a las nuevas circunstancias de los montes con el fin de contar con el «mejor instrumento posible para la gestión sostenible de las masas forestales españolas».

Las principales modificaciones introducidas se ciñen a los siguientes aspectos, que a continuación se analizan: Ampliación de ámbito de aplicación de la Ley y del Concepto de Monte; Introducción de un nuevo principio inspirador: Los montes como infraestructuras verdes; Clasificación más concreta de los montes: los montes sólo podrán pertenecer a una categoría; Simplificación de los instrumentos de gestión; Potenciación de la Certificación Forestal; Regulación más extensa de los montes de socios y creación de las Sociedades Forestales; y por último, se estudiarán un conjunto de medidas que se incluye bajo el epígrafe: Otras medidas.

3. AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY Y DEL CONCEPTO DE MONTE

En cuanto a la delimitación del concepto de monte, el Proyecto de Ley determina que los terrenos agropecuarios que se dediquen temporalmente

a cultivos de especies forestales estarán sometidos a esta ley de montes durante dicho periodo, con todas la características de los montes, hasta que termine el turno de aprovechamiento previamente establecido, en el que pueden recuperar su condición anterior de terrenos dedicados a la agricultura o la ganadería (se aplica la Ley de Montes al vuelo y no al suelo, modificación del art. 5.4 LM). Del mismo modo, se establece que entran dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Montes tanto los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral, en particular los terrenos adehesados, los montes vecinales en mano común, y los montes incluidos en espacios naturales protegidos: los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales (Modificación del art. 2.2 LM); a los montes vecinales en mano común, se les aplicará lo dispuesto para los montes privados (Modificación del art. 11.4 LM); y los montes incluidos en un espacio natural protegido, se rige por su legislación específica, así por las disposiciones de la Ley de Montes, que no sean contrarias a aquella (Modificación del art. 2.3 LM). Del mismo modo, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes (Modificación del art. 31.8 LM) establece para los montes que constituyan o formen parte de un espacio natural protegido que, cuando exista un plan de ordenación de recursos naturales (PORN, u otro plan equivalente autonómico), la parte forestal de estos planes podrá tener el carácter de PORF, siempre y cuando cuenten con el informe favorable del órgano forestal competente.

4. CONCEPCIÓN DEL MONTE COMO INFRAESTRUCTURA VERDE

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley Básica de Montes consagra como nuevo principio inspirador de esta ley la consideración de los montes como «Infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático» (letra "l" añadida al art. 3.). El término «Infraestructura Verde» ya había sido recogido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2013) 249 final de 6 de mayo de 2013 denominada «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa», puesto que constituyen unos sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden. Esta concepción del monte como infraestructura verde, ya se encontraba incorporada en la Legislación autonómica posterior a la Ley de Montes de 2003, así por ejemplo, el art. 4.2 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, califica a los montes como «infraestructuras naturales básicas de la Comunidad Autónoma».

La concepción del monte como Infraestructura Verde, contempla a los montes desde las externalidades o servicios ambientales, como parte de su multifuncionalidad, que ofrecen a toda la sociedad (Modificación del art. 4) lo que conduce a uno de los objetivos del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes, que es contribuir a la imbricación del territorio forestal como una parte muy importante del mundo rural, al que pertenece, y a cuyo desarrollo ha de coadyuvar de forma activa por su multifuncionalidad. Dicha multifuncionalidad tiene que ser potenciada por la gestión forestal que sólo podrá considerarse que es sostenible cuando se logre con dicha gestión el equilibrio entre las funciones económicas, ecológicas y sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en detrimento de las demás. Y dicha gestión forestal tiene que existir adaptada a las diferentes clases de montes, y para tal fin, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes, ha introducido una nueva regulación en lo que se refiere a la clasificación de los montes, así como, ha recogido medidas ya contenidas en la normativa autonómica dirigidas a la simplificación de los instrumentos de gestión, para favorecer su implantación.

5. CLASIFICACIÓN MÁS CONCRETA DE LOS MONTES: LOS MONTES SÓLO PODRÁN PERTENECER A UNA CATEGORÍA

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes modifica profundamente la clasificación de los montes simplificándola (se suprimen los artículos 12 bis, 24 bis y 24 ter, se modifican los artículos 13 y 24, y el art. 24 quater pasa a ser 24 bis, modificándose su redacción, y, por último, se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 25), pasando los montes a clasificarse únicamente en cuatro categorías, con el fin de facilitar su tratamiento, organización y determinación del tipo de gestión más adecuado a su naturaleza. De tal forma, el Texto del Proyecto de Ley establece una clasificación de los montes en grupos disjuntos, primero según su titularidad pública o privada, y seguidamente por su afección o no a un interés general o servicio público, que es el factor que determina las características de la gestión de que deben ser objeto (la especial importancia de estos montes, ya sean públicos o privados, derivada de los valores singulares que incorporan, les hace acreedores de una peculiaridad que justifica la adopción de una regulación y unos registros propios, diferentes para cada titularidad, a través de los cuales las Administraciones puedan velar por su especial protección y salvaguarda).

En virtud de estos criterios, los montes sólo podrán pertenecer a una sola categoría o clasificación de las siguientes:

– Los montes que cumplen una *función de interés general*, si son *públicos*, integran el *Dominio Público Forestal*, y pueden ser Montes de Utilidad Pública, montes Comunales u otros que hayan sido afectados a un uso o servicio público. Si son *privados* y cumplen una función de interés general, se declaran *protectores*, que se redefinen como aquellos montes privados que cumplen alguna de las condiciones que se exige a los montes públicos para declararse de utilidad pública. Esto significa que se amplía el concepto vigente.

  Entre los montes privados, se mantiene la figura de los protectores (aunque persiste la denominación, se redefinen como aquellos montes privados que cumplen alguna de las condiciones que se exige a los públicos para declararse de utilidad pública, ampliando, por tanto, el concepto y afectando al monte de una manera secundaria a un servicio público, lo que permitirá la preferencia en la compensación de sus externalidades positivas).

– Los montes que *no cumplen esa función de interés general*, si son *públicos*, son los montes *patrimoniales* y, si son *privados*, son los *montes particulares o los montes vecinales en mano común*.

6. SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LOS MONTES PRIVADOS. MODELOS TÉCNICOS DE GESTIÓN

6.1. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN FORESTAL

La Ley Básica de Montes 43/2003 reguló la obligación de la aprobación de la planificación forestal a escala general, y consagró la existencia de la *Estrategia Forestal Española y del Plan Forestal Español* (ambos ya aprobados en 2000 y en 2002, respectivamente). En un segundo escalón planificador se sitúan los *Planes forestales autonómicos*, y en un tercer escalón se encuentran los *Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF)*, éstos representan la novedad planificadora más importante que aporta la Ley de Montes. Los PORF "se configuran como instrumentos de planificación forestal, constituyéndose en una herramienta básica en el marco de la ordenación del territorio" (art. 31.1), de carácter obligatorio, reiterado en la normativa autonómica forestal (*vid.* art. 61.2 de la Ley 15/2006, de 28 diciembre, de Montes de Aragón; art. 30 de la Ley 3/2004, de 23 noviembre, de Montes de Asturias; y art. 40 de la Ley 3/2009, de 6 abril, de montes

de Castilla y León), sin embargo, hasta la fecha a penas se han aprobado PORFs. Dichos PORFs se sitúan como eslabón intermedio entre los planes forestales autonómicos y los instrumentos de ordenación o gestión a escala de monte (que ya no se pueden calificar propiamente como instrumentos de planificación, sino como instrumentos de gestión que ejecutan a escala de monte la planificación forestal contenida en el PORF; se trata de los *Proyectos de Ordenación del Monte, los Planes dasocráticos, o los instrumentos de gestión equivalente*).

6.2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN FORESTAL

La ordenación de montes supone la organización en el tiempo y espacio, técnicamente justificada, de los recursos forestales, todos los aprovechamientos del monte y las especificaciones técnicas para su gestión sostenible. La ordenación de la gestión de los montes, se debe llevar a cabo a través de un Proyecto de Ley de Ordenación de montes, Plan técnico, Plan Dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente.

Lo que se entiende por "gestión" se define en el art. 6 de la Ley Básica de Montes de 2003, como "el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte". La Ley Básica de Montes de 2003 impone que dicha gestión ha de ser sostenible (art. 32.1), definida en el art. 6.e) como: "la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permitan mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el 1995 ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas". Y como no podía ser de otra forma, en los mismos términos se ha recogido en la normativa forestal autonómica. La planificación y gestión será sostenible si el monte se ordena y explota, teniendo en cuenta todo su potencial multifuncional (Karrera Egialde, 2014). Esta es la orientación de las más recientes actuaciones europeas en la materia, como el denominado Eje Bosques (Reglamento (CE) núm. 2152/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad –*Forest Focus*– y Reglamento (CE) núm. 1737/2006 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2006, que estableció disposiciones de aplicación del Reglamento 2152/2003) y el Plan de acción de la UE para los bosques (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2006, COM 2006 302 final).

Algunos autores y técnicos en materia forestal, así como agentes del sector forestal (*vid*. Las propuestas sobre "gestión forestal", presentadas por ASEMFO en el Congreso, con fecha de 8 de enero de 2013) están promoviendo un salto del concepto de "gestión sostenible" a "gestión integral" del monte, como "criterio de gestión", concibiéndose como aquella gestión del monte que integre los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural, al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural. Este concepto también ha sido recogido en la normativa autonómica, sobre todo, en la aprobada más recientemente: art. 34 de la Ley 3/2004, de 23 noviembre, de Montes de Asturias; art. 43 de la Ley 3/2009, de 6 abril, de montes de Castilla y León; y art. 77.1 de la Ley 7/2012, de 28 junio, de Montes de Galicia.

6.3. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN FORESTAL

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, dispone que los montes catalogados de utilidad pública, los montes protectores y los demás montes públicos o privados deben contar con un instrumento de ordenación forestal (arts. 32.3 y 33) estableciendo la Ley Básica de montes estatal (en su modificación de 2006), un plazo de 15 años desde su entrada en vigor para la ordenación de todos los montes españoles (públicos y privados), que acaba el 22 de febrero de 2019. Además, en la Ley se establece otro importante plazo de 10 años, que ha rematado el 22 de febrero de 2014, pasado el cual los montes privados no ordenados no podrán acogerse a los incentivos de las administraciones públicas, salvo que se incluyan en el territorio de un plan de ordenación de recursos forestales (PORF).

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes introduce un cambio en la regulación, pues aunque mantiene la apuesta general por la planificación como mejor vía para garantizar la gestión forestal sostenible, modifica el art. 33.5, flexibilizando el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, dejando en manos de las Comunidades Autónomas la decisión sobre en qué supuestos será obligatorio que los montes privados no protectores y públicos no catalogados cuenten con un instrumento de gestión. Sólo el Proyecto de Ley mantiene la obligatoriedad de ordenación para los montes catalogados de utilidad pública y los montes protectores, es decir para los montes que cumplen una función de utilidad pública (art. 33.2).

Del mismo modo, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes, amplia los plazos tanto en lo referido al plazo para poder acogerse a los incentivos económicos en el caso de montes no ordenados, así como al plazo que tienen los montes no ordenados, con obligación de disponer de un instrumento de gestión forestal, para que cuenten con un plan de ordenación. En lo referente al primer plazo, se establece un plazo de 15 años desde la entrada en vigor de la Ley (DT 3ª). En lo concerniente al segundo plazo, se dispone un plazo de 25 años desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Montes (DT 2ª). Esta ampliación se justifica por el cambio de las condiciones; pues no son los mismos montes los que tienen que tener dicho plan de gestión, así como la previsión de la elaboración de modelos tipo de gestión forestal que hace más fácil la planificación, pero que llevará un tiempo su implantación.

Ha de decirse, que quizás la nueva regulación no es la solución. La mejor medida no pasa por relajar el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, porque su aplicación ha sido un fracaso, sino que, muy al contrario, debe el legislador introducir medidas normativas que incentiven y posibiliten que los montes aún no ordenados cuenten con un plan de gestión (que por otro lado, prevé el Propio Proyecto de Ley, modificación del art. 63.3). Esperemos, que dado que el Estado deja la decisión a las Comunidades Autónomas, la regulación autonómica siga apostando por el fomento de la ordenación forestal.

La situación de la que se parte presenta un alto porcentaje de superficie forestal privada en España: una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional; en algunas regiones el porcentaje de montes privados asciende al 93% (Baleares) y Galicia, comunidad con el mayor porcentaje de superficie forestal privada del Estado (97,8%), unida al hecho de que no se cuenta en la gran mayoría del Derecho interno español con una regulación que adecúe la regulación de los instrumentos de ordenación de los montes a la realidad de los montes privados descrita.

Los actuales instrumentos de ordenación forestal resultan inadecuados, tanto por su coste como por sus contenidos, dando lugar a que la mayor parte de la superficie forestal privada de pequeña extensión no disponga de instrumento de ordenación, y ello sumado a que muchos montes aún no cuentan con un PORF, da el resultado de que la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal

exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono. La situación actual es que solamente un 6,5% de los montes de titularidad privada españoles cuentan con algún tipo de instrumento de ordenación, el resto de los montes puede decirse que se encuentran en un estado de abandono. Esta falta de gestión ocasiona graves problemas en nuestros montes, pues por un lado, no se pueden realizar labores preventivas contra los incendios forestales y la propagación de enfermedades y plagas, por otro lado, no se mejora la calidad de los montes, así como no se genera riqueza (por ejemplo, la biomasa), y, por ende, no se genera empleo en el medio rural.

A ello ha de añadirse el hecho de que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal, que tienen que ser aprobados por las Comunidades Autónomas (PORFs) y en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas no existen Instrucciones de ordenación de los montes autonómicas actualizadas sobre los contenidos y requerimientos que tienen que observar los planes de gestión, es decir, no hay un modelo formal de referencia para la ordenación de la gestión de los espacios y recursos forestales, y dichas instrucciones tampoco se encuentran actualizadas en el ámbito estatal, pues no se han aprobado las «Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de los montes» (previstas en el art. 32.2 LM). Las instrucciones estatales que aún siguen vigentes son las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes Arbolados aprobadas por Orden del Ministerio de Agricultura, de 29 de diciembre de 1970.

6.4. INSTRUMENTOS AUTONÓMICOS PARA FOMENTAR LA IMPLANTACIÓN DE PLANES DE GESTIÓN EN LOS MONTES PARTICULARES

Revertir la situación de claro abandono de nuestros montes debe constituir *el gran reto para el sector forestal nacional, pues es el medio para facilitar a los propietarios de montes pequeños un uso múltiple y sostenible de sus recursos forestales, poniéndolos en valor, además de dar soporte a la creciente demanda de Certificación Forestal. Téngase en cuenta que el primer requisito que exige la Certificación Forestal es que el monte cuente con un plan de gestión, es decir, que se trate de un monte ordenado. Al mismo tiempo de que estos propietarios puedan estar en disposición de poder optar a las ayudas de la PAC 2014-2020, que exige en todo caso, la ordenación del monte.*

Ante esta realidad algunas Comunidades Autónomas están acometiendo reformas para revitalizar e impulsar el sector forestal, siguiendo la senda de la Comunidad Autónoma de Cataluña que desde el año 1991 inició una etapa de fomento de la planificación de los montes, con muy buenos resultados: el 29% de su superficie forestal se encuentra ordenada.

Los instrumentos puestos en marcha por Cataluña han sido la consolidación normativa de los instrumentos de Ordenación Forestal (IOF): Planes Técnicos de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF) y Planes Simples de Gestión Forestal (PSGF), como herramientas prácticas y útiles para el gestor, para ello se han realizado diferentes actualizaciones de las Instrucciones que regulan el contenido, redacción, gestión y aprobación de los instrumentos de ordenación. Se han aprobado cuatro Órdenes legislativas diferentes para regular el contenido, aprobación, revisión y el seguimiento de los PTGMF y PSGF (años: 1991, 1994, 1998 y 2003) y sus respectivas instrucciones de redacción. Al tiempo, con el fin de facilitar, tecnificar y mejorar los planes de gestión, desde el Centro de la Propiedad Forestal de Cataluña se desarrollaron programas informáticos gratuitos para ayudar en la redacción y que al mismo tiempo, una vez aprobados, sirviesen para agilizar y facilitar los trámites administrativos en la ejecución y seguimiento de los trabajos. Las aplicaciones informáticas se concretaron en el programa «Metabosc», el cual facilita la redacción del PTGMF o PSGF. Este se vincula automáticamente al sistema de información geográfica «Miramon», el cual permite hacer la cartografía de gestión en base digital. También se ha desarrollado el programa «Lifor», el cual también se vincula automáticamente al Metabosc y permite procesar y gestionar la información que resulta de los inventarios de campo. (Farriol Almirall y Abián Perruca, 2013).

No obstante, en 2013 Cataluña aprobó una nueva Orden por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal (Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre), para adaptar las figuras de planificación forestal a las actuales necesidades y demandas del sector forestal, buscando una mayor agilidad y simplificación de los trámites para ofrecer una mejor respuesta a las personas que se dedican a la silvicultura, a la Administración forestal o cualquier otro agente vinculado con la gestión forestal. Esta Orden AAM/246/2013, en un ejercicio de simplificación normativa, ha integrado la regulación del contenido y procedimiento de aprobación de todos los instrumentos de ordenación forestal, independientemente de la titularidad de los terrenos forestales, en una misma disposición el contenido y el procedimiento de aprobación de los Proyectos de ordenación forestal, cuyos objetivos deberán ser concordantes con las figuras de planeamiento de rango superior.

Se ha tenido muy en cuenta la modificación sustancial que ha experimentado el Sector forestal, tanto con respecto a los aspectos económicos y productivos, como a los de conservación y sociales. La demanda de nuevos productos forestales como la biomasa para usos energéticos, la mayor conciencia social de los servicios ambientales que producen las masas forestales, como reguladoras del ciclo hidrológico, el control de la erosión, o conservación de la biodiversidad, así como también la aparición de modelos de pago por los servicios ambientales, ha llevado a la revisión de los modelos de ordenación, reforzando estas funciones, de forma que la propiedad pueda ver compensado el gasto de gestión para maximizar la producción de estos servicios.

Por otra parte la nueva Orden regula la posibilidad de la planificación conjunta mediante PTGMF de fincas de diferentes titulares con el fin de agilizar la adhesión a la planificación de las personas propietarias de fincas de pequeña superficie. Ello posibilita una acción conjunta en objetivos de gestión de prevención de incendios, producción forestal, lo que se apuesta en que se traduzca en una mayor eficiencia en la consecución de los objetivos de planificación. Al mismo tiempo, con esta nueva Orden se han simplificado técnicamente, económicamente y administrativamente los contenidos de los instrumentos de ordenación forestal y su procedimiento de aprobación. Esta medida también facilita la gestión de la información contenida en los instrumentos de ordenación. Para ello se está impulsando el uso de aplicaciones informáticas y bases de datos vinculadas a sistemas de información geográfica, por parte de la Administración gestora, que, supondrá una importante reducción de costes de redacción y revisión de los documentos de ordenación. En especial, esta nueva Orden ha puesto el acento en las tipologías de inventario, los documentos de referencia a la planificación y la simplificación de contenidos, y se basa de forma prioritaria en el uso de documentos de referencia que ayudaran y darán cobertura a las propuestas de planificación (Cervera, *et al*, 2004; y Piqué, *et al*, 2011). Ha de señalarse que una medida similar ya se había regulado en la Ley 3/2009, de 6 abril, de montes de Castilla y León (arts. 41 y 41 bis), que más adelante en este trabajo se expone.

6.5. MEDIDAS PARA LA ADECUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN A LOS MONTES PRIVADOS

Estas medidas vienen muy marcadas por la regulación que viene aplicando la Comunidad Autónoma de Cataluña, y que de forma resumida se acaba de exponer. Se tratan de medidas dirigidas a simplificar

los documentos (sobre todo el inventario) y flexibilizar la planificación, apoyándose en la existencia de planes forestales comarcales o PORF y en las nuevas tecnologías. Así, una medida común que se encuentra en la normativa de nueva generación de las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla y León, es la simplificación de los instrumentos de ordenación forestal para los montes de superficie igual o menor a 25 hectáreas. Así por ejemplo, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia, fija la cifra frontera a la hora de exigir un Proyecto de Ley de ordenación en 25 hectáreas. Cuando se trate de montes particulares, agrupaciones de montes o montes vecinales de superficie inferior o igual a estas 25 hectáreas, se simplifica la exigencia, y únicamente habrán de dotarse de un documento simple de gestión, o bastará con la adhesión expresa a referentes de buenas prácticas (dichos «Manuales de buenas prácticas de Gestión Forestal» también se recogen en el Plan Forestal de Baleares de 2013) y a los modelos silvícolas orientativos, según especies o formaciones forestales, de acuerdo con lo regulado en la propia ley forestal gallega (*vid.* art. 77.5 y 6 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia). Estos "Sistemas de Adhesión" es lo que algunos autores han denominado *Planificación subsidiaria forestal*, indicada para la pequeña propiedad privada forestal, que se consideran las propiedades de menos de 25 hectáreas, al igual que viene siendo considerando por la Administración Forestal catalana. (Bengoa *et al*, 2013).

En este ámbito, es de resaltar la innovación normativa contenida en la Ley 3/2009 de Montes de Castilla y León (Pique *et al*, 2009), que ha sido inspiradora de la última Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal de Cataluña, ya tratada. Esta Ley de Montes de Castilla y León regula la elaboración de un instrumento destinado a trasladar determinados criterios de gestión a los titulares de los terrenos forestales. Se trata de las denominadas "Normas Forestales", que tienen carácter obligatorio para todos los montes que no disponen de instrumento de planeamiento u ordenación forestal en vigor, e incorporarán las condiciones y directrices en cuyo marco deben efectuarse los aprovechamientos y usos de los montes. Serán objeto de publicación en el boletín oficial correspondiente, con previa sujeción a información pública (art. 40).

Del mismo modo, esta Ley 3/2009, regula la aprobación de "Referentes o Modelos Selvícolas", entendiendo como tales a la relación ordenada y cuantificada de las actuaciones forestales a llevar a cabo para garantizar una gestión forestal sostenible de las diferentes formaciones en montes de superficie inferior a 100 hectáreas, así como los procedimientos de adhesión a los mismos que conlleven un compromiso de seguimiento por parte

de sus titulares. Dichos referentes selvícolas tendrán la consideración de instrumentos de ordenación forestal (art. 40 bis).

Todos estos ejemplos normativos, parten de un concepto de planificación, entendida en sentido amplio, como una vía para fomentar la implantación de técnicas adecuadas en la gestión forestal. Con este planteamiento se desvincula la "Planificación forestal" de la "Programación de Actuaciones", reduciéndola a la simple adopción de determinadas pautas o modelos de gestión forestal (Bengoa *et al*, 2013). En esto se materializaría la llamada "Planificación subsidiaria". Con la adhesión a esta planificación subsidiaria, el titular del terreno forestal se compromete al cumplimiento de determinadas condiciones técnicas en su gestión y, como contrapartida, se ve beneficiado en determinados procedimientos administrativos. Quizás ésta sea una solución ponderada para conjugar el adecuado aprovechamiento de los recursos forestales con la conservación de los valores naturales, y al mismo tiempo, la puesta en valor de los montes, con las consecuencias tan favorables que ello puede tener de cara a la prevención de los incendios forestales (la propiedad forestal debe resultar rentable económicamente para su propietario, y con ello se logrará su mejor conservación: «*el monte rentable no arde*»). La simplicidad y menor coste, hará menos necesarios muchos incentivos administrativos para los propietarios de montes, y por ello, puede suponer una buena oportunidad para que a un número considerable de nuevos montes privados se les aplique buenas prácticas forestales.

Estas fórmulas de "planificación subsidiaria" o "Sistemas de Adhesión"(adhesión a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado, que incluya series de actuaciones selvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a la escala apropiada), se ha consagrado con carácter general para todo el territorio nacional, al ser recogidas como fórmulas de ordenación de los montes de pequeño tamaño en el actual Proyecto de Ley de Ley de Modificación de la Ley 43/2003, de Montes, siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan. En efecto, en el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes se establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas aprueben unos modelos técnicos de gestión, a los que se pueden adherir voluntariamente los propietarios forestales de montes de reducida superficie, que cumplan con las condiciones que marquen las autoridades autonómicas competentes, considerándose estos montes ordenados. De este modo, se simplifican los procedimientos actualmente vigentes y se eliminan los costes asociados (nuevo apartado 4 del art. 32 LM).

A la par de las reformas anteriormente expuestas, en la normativa autonómica más reciente (*vid.* normativa forestal de Cataluña, Galicia, Aragón, y Castilla y León) y en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes, se adoptan también medidas para posibilitar a los selvicultores que puedan agrupar las pequeñas superficies forestales para su ordenación y gestión conjunta mediante nuevas figuras societarias o comunitarias de gestión forestal compartida (Rodríguez-Chaves Mimbrero, B., 2014).

Ha de tenerse muy presente que para que los selvicultores o propietarios de los montes puedan beneficiarse de las medidas forestales que prevé la PAC, es requisito indispensable que cuente con un plan de gestión. Este requisito reafirma la urgencia de que se adopten medidas para impulsar que la mayoría de los montes españoles (incluidos los montes privados, aunque sean de pequeño tamaño), cuenten con un plan de gestión o instrumento equivalente.

Todos los ejemplos normativos de «planificación subsidiaria», parten de un concepto de planificación, entendida en sentido amplio, como una vía para fomentar la implantación de técnicas adecuadas en la gestión forestal. Con este planteamiento se desvincula la «planificación forestal» de la «Programación de Actuaciones», reduciéndola a la simple adopción de determinadas pautas o modelos de gestión forestal (Bengoa Martínez de Mandojana, J.; Beneitez López, J. M.; y Espinosa Rincón, J. R., 2013). Por ello, es cuestionable que estos modelos de adhesión a la planificación subsidiaria tengan la suficiente entidad para cumplir el requisito de ordenación del monte que demanda la PAC 2014-2020, salvo que se traten de modelos técnicos de gestión muy elaborados incluidos, por ejemplo en Instrucciones Autonómicas de gestión de Montes, a partir de un inventario muy exhaustivo de los montes (lo más costoso), a los que los propietarios de los montes ya inventariados en la Instrucción autonómica se pueda adherir. En otro caso, quizás las medidas más eficaces en esta materia puedan venir mejor de la mano del fomento de las agrupaciones de propietarios forestales (asociacionismo) con apoyo en la cooperación y el asesoramiento para la ordenación de esos montes agrupados.

En este sentido, el «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», adoptado en enero de 2014, recoge como una de sus principales finalidades aumentar el número de explotaciones forestales ordenadas a través del asociacionismo y agrupación de fincas, y lograr de esta manera, superficies económicamente eficientes para una gestión forestal sostenible.

Pues bien, en esta línea se debería seguir avanzando, dado que estos objetivos de fomento de asociacionismo forestal está en plena sintonía con las medidas forestales recogidas en el Segundo Pilar de la PAC 2014-2020: *Cooperación y Creación de agrupaciones y organizaciones de productores, incluido selvicultura* (*vid.* el arts. 28 y 35 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo).

7. REGULACIÓN MÁS EXTENSA DE LOS MONTES DE SOCIOS Y CREACIÓN DE LAS SOCIEDADES FORESTALES

La disposición adicional décima de la Ley de Montes de 2003, supuso un punto de inflexión para los llamados «Montes de Socios», esta disposición fue desarrollada por algunas Comunidades Autónomas (como la DA 8ª, de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León), aunque en la gran mayoría del territorio nacional, a excepción del Principado, las Juntas Gestoras no han tenido una aplicación práctica, y menos aún un avance normativo (Medrano Ceña, P. A., Marín Gutiérrez, A., Gracia Jiménez, P., 2013).

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes introduce un nuevo artículo 27 bis (en sustitución de a disposición adicional décima), en el que se regula de una manera mucho más extensa los montes de socios con el fin de consolidar su régimen jurídico.

Se entiende como «montes de socios» aquellos montes en proindiviso en los que algunos de los copropietarios o comuneros no están identificados. Esta figura especial tiene el origen en los montes desamortizados de los que no se conocen todos los propietarios. Se requeriría para su aplicación una ley completa, pero en aras de la simplificación sólo se regulan en un artículo. Este artículo establece un procedimiento (regulando una junta gestora y sus funciones) que permitirá a los titulares conocidos proceder a su gestión evitando así el abandono y deterioro del monte, y desaprovechamiento de los recursos naturales y a la vez, esclarecer la titularidad de las cuotas vacantes, con el fin de posibilitar su gestión sin necesidad de identificación y unanimidad de todos sus titulares (al margen de los procedimientos existentes en la legislación civil).

Estos montes representan en España alrededor de 1,5 millones de hectáreas, por lo que promover la mejora de su gestión coadyuvará a la consecución de los objetivos perseguidos por esta Ley.

Se critica de la nueva regulación el hecho de que haya desaparecido la intervención de la Administración forestal que hasta ahora es garante de la legalidad del proceso.

La potenciación de los montes de propiedad en *pro indiviso*, en especial "Montes de Socios", los "Montes Comunales", y los "Montes Vecinales en Mano Común", como vía para la integración de la gestión forestal y el desarrollo rural ya se venía regulando en la normativa forestal autonómica. En la normativa forestal europea se le otorga mucha importancia a estos montes. Existen iniciativas de potenciación de estos montes, como la puesta en marcha en 2010 por la "Asociación Forestal de Soria", del Proyecto "Montes de Socios", con el objetivo de extender el interés por recuperar y poner en valor este tipo de montes por todo el país. Dicho Proyecto fue aprobado dentro de la convocatoria de Proyecto un piloto de la Red Rural Nacional, con una actuación prevista para los años 2010 a 2013 y con un ámbito de trabajo definido para las comunidades de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, y Castilla y León.

Por otro lado, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes regula «la Sociedad Forestal», que se constituirá a iniciativa de los propietarios como instrumentos de gestión agrupada. El fomento del asociacionismo forestal ya era una medida presente en la normativa autonómica de última generación, como en este trabajo ya se ha expuesto. Se trata de promover la agrupación de los montes como instrumentos de gestión agrupada, sin pérdida de la titularidad, lo que permitirá poder aplicar economías de escala. A este respecto, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes establece que estas sociedades tendrán como único objeto social la explotación y aprovechamiento en común de terrenos forestales cuyo uso se cede a la sociedad, para realizarlo mediante una gestión forestal sostenible, por un plazo cierto igual o superior a veinte años. Los socios mantienen todas las prerrogativas dominicales a excepción de la gestión forestal, que se entrega por un tiempo a la sociedad a cambio de una participación en los beneficios de los mismos. (Modificación de la Disposición Adicional quinta).

8. POTENCIACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN FORESTAL

La planificación y ordenación de los montes junto con la certificación forestal es la base de la gestión forestal sostenible, al ser una herramienta fundamental para planificar y ejecutar el uso múltiple del monte, al mismo tiempo que se posibilita el valor competitivo de los productos forestales en el mercado europeo e internacional. Por ello, es establece en el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes que «Las

Administraciones públicas promoverán el desarrollo de los sistemas de certificación forestal voluntarios, transparentes y no discriminatorios» (Modificación de art. 35 LM).

Tanto el legislador estatal como el autonómico apuestan por esta certificación forestal, pero su aplicación dista mucho de ser mayoritaria; muy al contrario, el porcentaje de montes certificados es muy bajo, la razón sobre todo proviene del hecho de que para que la gestión de un monte se pueda someter a este proceso de certificación es requisito indispensable que se trate de un monte ordenado, es decir, que cuente con un plan de gestión vigente. Este requisito hace muy difícil que la mayoría de los montes privados puedan adherirse a un sistema de certificación forestal, pues la gran mayoría de los montes privados, hoy por hoy, carecen de ordenación. Una de las vías para corregir esta situación, es la promoción de instrumentos de planificación colectiva de montes privados, para que puedan acceder a los instrumentos de certificación. En este sentido, la entidad PEFC España, ha promovido Proyectos Pilotos, como «Desarrollo Forestal Sostenible 2013», que trabaja en el desarrollo de nuevos instrumentos de planificación colectiva, con el fin de promover la gestión forestal sostenible mediante la certificación forestal como herramienta de eco innovación del sector forestal. Este Proyecto de Desarrollo Forestal Sostenible tiene una duración de 4 años, con comienzo en el año 2010. El Proyecto piloto ha centrado su área de actuación en las "zonas rurales a revitalizar" situadas a lo largo de la cornisa cantábrica caracterizadas por presentar un alto porcentaje de superficie forestal arbolada y ratios elevados de micro propiedad forestal que dificulta aún más la gestión sostenible de las masas. Estas zonas son: Lugo Central, Montaña Lucense, Occidente Asturiano, Oriente Asturiano, Montaña Occidental Cántabra, Montaña Oriental Cántabra, Burgos Norte y Palencia Norte (Salvador Del Pozo *et al*, 2013).

Un buen indicador de situación de que la *gestión forestal es conforme con los criterios de sostenibilidad* es el nivel de certificación forestal. La Certificación Forestal Sostenible en España es *"el procedimiento voluntario por el que una tercera parte independiente proporciona una garantía escrita tanto de que la gestión forestal es conforme con criterios de sostenibilidad como de que se realiza un seguimiento fiable desde el origen de los productos forestales"* (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes).

En la actualidad conviven en España dos sistemas de certificación forestal: FSC y PEFC, ambos de aplicación internacional, con el mismo cometido e igual validez, si bien de distinto origen y naturaleza. Sobre la aplicación del sistema FSC téngase en cuenta el documento publicado en enero de 2015,

«La certificación FSC en España y su contribución a la mejora de los servicios ecosistémicos», edición cofinanciada por el Fondo Social Europeo (FSE).

En la modificación introducida por el Proyecto de Ley, se establece además un sistema de trazabilidad para garantizar el comercio de madera legal, a partir del cual las Administraciones públicas controlaran la legalidad del origen de los productos forestales, poniendo todos los medios para evitar la introducción en el mercado europeo a través de nuestro país de madera y productos forestales cuyo origen no sea legal, de acuerdo con el Reglamento (CE) núm. 2173/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea y el Reglamento (UE) núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

Como medidas de apoyo, además, el Proyecto de Ley mejora la regulación de la tipificación de las sanciones aplicables a la tala ilegal de la madera, en función del daño causado, atendiendo tanto a la cuantía económica como al tiempo de recuperación, así como establece la inclusión en las cláusulas administrativas de contratación (de acuerdo con lo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011), de la exigencia de acreditación de la legalidad del aprovechamiento de madera, por instrumentos como puede ser la certificación forestal (Modificación del art. 35.bis, en relación con el art. 61 por el que se crea el Registro Nacional de Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales, no como licencia o requisito previo para desarrollar su correspondiente actividad, sino con el carácter de instrumento de cumplimiento de la trazabilidad de los productos forestales y de la diligencia debida que deben tener a efectos de legalidad, así como fuente de información estadística, base para la planificación forestal a escala regional y nacional).

9. PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE LA BIOMASA FORESTAL COMO FUENTE DE ENERGÍA RENOVABLE ALTERNATIVA

La biomasa forestal representa una alternativa viable de futuro para movilizar recursos forestales inmovilizados o infrautilizados, o madera, y obtener beneficios económicos para los montes.

Algunas Comunidades Autónomas han venido aprobado medidas para fomentar la valorización de la biomasa forestal. Así, por ejemplo, el Decreto 13/2013, de 26 de febrero de Extremadura, por el que se regula el

procedimiento administrativo para la realización de determinados aprovechamientos forestales, establece el régimen de los cultivos energéticos forestales y crea el Registro de Cultivos Energéticos Forestales, con el que se pretende solventar las dificultades para certificar el origen y sostenibilidad de la biomasa forestal con fines energéticos. En esta línea, la Comunidad Autónoma de Extremadura, ha previsto dentro de la propuesta de sus programas de desarrollo rural (PDR) 2015-2020, remitida a la Comisión Europea (herramienta cofinanciada con fondos europeos a través del segundo pilar de la Política Agrícola Común), destinar 1.187 millones de euros a diferentes medidas dentro de su PDR, entre las que destaca la biomasa, que de forma directa recibirá 15 millones de euros. No obstante, hay que esperar a que Bruselas dé el visto bueno a este PDR. Sin embargo, hay otras partidas que, tangencialmente, podrían afectar a la bioenergía. Se trata de los 8 millones que van a la modernización del olivar y los 3,2 millones para apoyo a la conservación y promoción de los servicios genéticos forestales.

De igual forma, se ha aprobado el Programa de Movilización de los Recursos Forestales en Castilla y León (2014-2022). Con anterioridad, se aprobó el Plan Regional de ámbito sectorial de la bioenergía de Castilla y León (*vid.* sobre este plan Blasco Hedo, E., 2011). Del mismo modo, ha de tenerse también en cuenta el Decreto 50/2014, de 10 de abril, por el que se regulan los aprovechamientos madereros y leñosos, de corcho, de pastos y micológicos en montes o terrenos forestales de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Galicia y el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Empresas del Sector Forestal. Esta misma Comunidad, por Resolución de 26 de diciembre de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones a los proyectos dinamizadores de las áreas rurales de Galicia para proyectos de equipos térmicos de biomasa, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

En lo que se refiere al ámbito de la Comunidad de Madrid ha de tenerse en cuenta la *Orden 665/2014, de 3 de abril, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid 2013-2020. Plan Azul + (BOCM núm. 97, de 25 de abril).* Entre los objetivos cualitativos este Programa introduce el control y reducción de las emisiones procedentes de fuentes naturales, así como la promoción del uso de los residuos forestales como combustible en zonas rurales del territorio y el impulso de la agricultura y ganadería ecológica y las prácticas de gestión forestal sostenible.

Pero el principal ejemplo lo encontramos en Navarra, que, hoy por hoy, puede considerarse la Comunidad en la que el empleo de la biomasa

como energía renovable alternativa es una realidad (*vid.* en esta Comunidad Foral, la Resolución 428E/2014, de 31 de diciembre, del Director General de Industria, Energía e Innovación, de la Comunidad Foral Navarra, se ha aprobado la "Convocatoria de 2015 de subvenciones a entidades locales que realicen inversiones en instalaciones térmicas que utilicen como combustible biomasa").Sobre el potencial de la bioenergía forestal *vid.* FERNÁNDEZ DEL POZO, 2014).

En el ámbito estatal, se han adoptado medidas de especial importancia para la puesta en valor de la biomasa forestal en el «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», aprobado por el Estado en enero de 2014, ya tratado en este trabajo. En la misma línea, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes dispone que el Gobierno elaborará, en colaboración con las Comunidades Autónomas, una estrategia para el desarrollo del uso energético de la biomasa forestal, de acuerdo con los objetivos indicados en el Plan de Energías Renovables en España (Modificación DA 4ª). Del mismo modo se regula como criterio para el otorgamiento de incentivos "la cantidad de carbono fijada en la biomasa forestal del monte, así como de la valorización energética de su biomasa forestal aprovechable» (Modificación art. 65.2).

Por último, ha de señalarse en que en esta materia, la jurisprudencia también comienza a ser sensible, ello queda patente en la STSJ de Castilla y León (Sede de Burgos), de 20 de diciembre de 2013, en la que se analiza la legalidad de la Orden de 30 de enero de 2012 por la que autoriza la modificación relativa al cambio de combustible en la planta de generación eléctrica en régimen especial, titularidad de la empresa "Biomasa Miranda I, S.L.U.". Dicha modificación del cambio de combustible consiste en la sustitución de las lejías negras por restos de podas forestales y cultivos energéticos, la Sala valora si el cambio aprobado conlleva una modificación sustancial de la original AAI, concluyendo que "no se ha acreditado que el cambio de combustible operado tenga mayor incidencia o repercusiones más importantes o perjudiciales en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente que la actividad inicialmente autorizada, no probándose tampoco que el cambio suponga un incremento en la actividad productiva superior al 15% sobre lo inicialmente autorizado, como tampoco se ha acreditado que el nuevo cambio conlleve la producción de residuos peligrosos nuevos o que incremente en más de un 25% la producción de residuos no peligrosos, sobre todo cuando del contenido de la Orden impugnada resulta que la "planta de generación de energía eléctrica a partir de biomasa" supone un cambio que conlleva una mejora ambiental tanto desde el punto de vista de emisiones contaminantes a la atmósfera como

de generación de residuos disminuyendo su cantidad y peligrosidad, sin que por otro lado se haya practicado en autos informe pericial u otra prueba que desvirtúe tales conclusiones y valoración que realiza la autoridad administrativa competente en este ámbito (…)".

10. REGULACIÓN DE MECANISMOS QUE POSIBILITEN LA APLICACIÓN DE PAGO POR SERVICIO AMBIENTAL (PSA)

Para un buen mantenimiento de nuestros montes, resulta crucial la valoración de los activos ambientales del patrimonio forestal y el pago compensatorio por servicios ambientales. Para ello nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales y la Custodia del Territorio (Rodríguez-Chaves, 2013). Hoy en día se está promoviendo, y ya hay Proyectos en marcha, de pago a los terrenos forestales por dos externalidades ambientales: el monte como sumidero de carbono y el monte como regulador del recurso hídrico. En lo que se refiere al monte como sumidero de carbono (ha sido contemplado en la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, lo que ha propiciado iniciativas basadas en la compensación de emisiones a través de la forestación como "huella cero" y el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), en el marco de la selvicultura de carbono). En lo concerniente al monte como regulador del recurso hídrico, ha de señalarse que en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, se está estudiando su implementación, a partir de las previsiones recogidas en la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal (Palero y Baiges, 2013, Sarasibar, 2007).

El Tercer Inventario Forestal Nacional calcula por primera vez el valor productivo, recreativo y ambiental, con el objetivo de dar valor a productos que no tienen reflejo en el mercado y que, por tanto, son difícilmente evaluables pero que pueden tener un valor ambiental intrínseco, en algunos casos incluso superior al de productos de mercado como la madera (*vid. AyP_serie Medio Ambiente núm. 4 "Economía Ambiental y Valoración de los Recursos Naturales").* En esta línea se ha establecido en el Proyecto de Ley que en la "Información Forestal Española» se incluirá, entre otras materias los "Servicios Ambientales» (Modificación del art. 28.1).

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes al respecto introduce cambios significativos, pues, además de incluir como criterio para el otorgamiento de incentivos las externalidades ambientales de los montes (Modificación del art. 65.2), dispone que dichos incentivos se podrán canalizar, entre otras vías, a través del "Establecimiento de una

relación contractual con el propietario o titular de la gestión del monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado» (Modificación del art. 65.3). Parece que el legislador está pensando en los "contratos territoriales». Pero la principal aportación del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes es el mandato dirigido a las Administraciones Publicas para que faciliten el desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que estos prestan (Modificación del art. 63.3). Esta regulación sólo supone un pequeño paso consistente únicamente en el reconocimiento de la utilidad de la existencia de mecanismos de mercado, como instrumento para compensar, o mejor dicho, para pagar a los selvicultores por los servicios ambientales o externalidades que generan sus montes, pero, nada más.

Desde hace unos años se viene demandando por los técnicos expertos en el sector forestal que el legislador regule instrumentos de mercado (mecanismos de compensación, subvenciones e incentivos verdes) que hagan posible el pago a agricultores, selvicultores y ganaderos por la provisión de bienes públicos y beneficios ambientales. Hoy por hoy ha de decirse que esta acción pública estatal para compensar los actuales fallos de mercado y contribuir a la mitigación del cambio climático y al desarrollo territorial equilibrado de nuestro país aún no se ha producido, simplemente se insta a las Administraciones Públicas a que facilite el desarrollo de dichos instrumentos, sin más, lo que puede quedar en un simple "canto al sol».

11. OTRAS MEDIDAS

En el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes se mantiene, con carácter general la prohibición expresa del cambio de uso forestal durante 30 años en un terreno incendiado (art. 50.1 LM). Precisamente, referente al carácter básico de este precepto es muy interesante la *STC 161/2014, de 7 de octubre de 2014.*

Sin embargo, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes introduce una excepción a la prohibición de cambio de uso forestal cuando se ha producido un incendio forestal, para los terrenos en que concurran razones imperiosas de interés general de primer orden que resulten prevalentes sobre su carácter forestal. Dicha prevalencia debe ser definida por una norma con rango de ley (Modificación del art. 50 LM). No obstante, se establece expresamente que esta excepción en ningún caso se puede aplicar a los montes catalogados. Con esta nueva excepción se pretende evitar que, por medio de incendios, no se puedan llevar a cabo actuaciones

de interés público. Con este supuesto se pretende evitar, por ejemplo, que un propietario incendie su finca para evitar una expropiación por una situación de máximo interés general. Este nuevo supuesto excepcional a la prohibición de cambio de uso ha sido muy criticado por las asociaciones ecologistas. Lo cierto es que se trata de una "causa mínima" de incendio y, por lo que, no puede decirse que sea una medida que en sí misma garantice la protección contra incendios.

Por otro lado, ha de señalarse que el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes ha previsto que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborare una *Estrategia Nacional de Gestión Cinegética*, para coordinar aquellos aspectos de la caza que afectan a más de una Comunidad Autónoma (periodos de veda, la regulación de caza de especies migratorias que pasan de una comunidad a otra, o la regulación de licencias de caza en varias Comunidades Autónomas). Del mismo modo, se crea un *Registro Español de Infractores de Caza y Pesca*, que va a facilitar el mecanismo de reconocimiento mutuo de licencias de caza y pesca entre Comunidades Autónomas.

De otro lado, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes establece las sanciones correspondientes a la lucha contra la tala ilegal, incorporando la tipificación de las infracciones y sanciones correspondientes a los incumplimientos previstos en la legislación comunitaria, en materia de lucha contra la tala ilegal y la comercialización ilegal de la madera, que requieren rango de Ley, mejorando la tipificación de las infracciones y de la clasificación de las sanciones teniendo en cuenta como factor de ponderación de la gravedad de la sanción no sólo el tiempo que tarda el daño causado en recuperase, sino también el coste económico de su reparación. Del mismo modo, en el capítulo de infracciones y sanciones se introduce una nueva infracción por violación de los preceptos derivados de la aplicación del Reglamento núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, sobre aseguramiento de la legalidad de los productos de madera, y la normativa europea derivada, cuestión que tiene reserva de ley. En este caso, el valor de la madera introducida en el mercado contraviniendo la normativa es el que define la gravedad de la infracción. Con el propósito de desincentivar la posibilidad de que la sanción se considere un coste más de una determinada operación forestal ilegal, se introduce el factor de que la sanción será la mayor de la prescrita o el doble del valor del daño causado (o de la madera comercializada, que, además, se confisca), junto con la obligación de reparar los daños. Por lo que los casos en los que,

a pesar, de la sanción, pueda resultar rentable una tala ilegal, se eliminan en su práctica totalidad.

En lo que se refiere a la regulación del acceso público a los montes, y, en especial, a las condiciones en que se permite la circulación de vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales, se establece que serán las Comunidades Autónomas las competentes para definir las condiciones en que se permite la circulación de vehículos a motor fuera de los viales existentes, pero tendrán que regularlo expresamente (Modificación del art. 54 bis).

Por otro lado, el art. 7 sistematiza las facultades que corresponden a la Administración General del Estado derivadas del vigente marco constitucional, de las que se destacan, entre otras, la coordinación de la elaboración y la aprobación de las directrices sobre distintos aspectos de la lucha contra incendios forestales, así como el despliegue de medios estatales de apoyo a las Comunidades Autónomas, independientemente de que ambas cuestiones se elaboren en estrecha coordinación con las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los órganos de coordinación con las Comunidades Autónomas, la ley dota de flexibilidad a la Administración para adaptarse a las diferentes estructuras que a lo largo del tiempo pueda adquirir, obligando a la definición y regulación de los mismos, en el ámbito reglamentario, mucho más fácil de variar conforme las circunstancias lo vayan aconsejando. Por tanto, se mantiene la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural como órgano de coordinación, facilitando la configuración, funciones y objeto de los comités técnicos existentes y los que sean necesarios en el futuro mediante normas de rango menor (art. 10). De igual manera, recupera la figura de un órgano de participación de ámbito forestal mediante el establecimiento de un Consejo Forestal Nacional (suprimido por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), cuyas funciones específicas, composición y funcionamiento también se regularán por la vía reglamentaria.

Lo cierto es que el legislador estatal en este Proyecto de Ley es muy poco ambicioso en la asunción de competencias básicas en materia de montes, centrándose en el ejercicio de competencias de coordinación con las Comunidades Autónomas, mientras que la regulación material o sustantiva de los principales instrumentos para lograr una gestión forestal sostenible la deposita en las Comunidades Autónomas.

12. BREVE RECAPITULACIÓN

Más de la mitad de la superficie total de España entra dentro de la definición legal de monte, y está sometida por tanto a la legislación sobre esta materia. Por ello, la legislación de montes ha sido en España, desde mediados del siglo XIX, una de las principales herramientas jurídicas para la conservación de la Naturaleza. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública, la supervisión de los aprovechamientos forestales en todo tipo de montes por parte de la Administración Forestal, la instauración como principio general de la multifuncionalidad de los montes o del principio de persistencia de los recursos forestales, la protección de los patrimonios públicos medioambientales e incluso los Espacios Naturales Protegidos, han sido hitos jurídicos en la conservación de la Naturaleza en España que han tenido su origen y desarrollo en la legislación de montes. Resulta errónea, por tanto, la tradicional consideración de la legislación de montes como un ámbito "sectorial" del derecho; más bien es lo contrario: un ámbito en el que confluyen diferentes ramas del derecho (civil, administrativo, penal…) sobre un mismo terreno que posee importantes valores ambientales.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ha sido la tercera Ley nacional que pretendió regular de manera global el ámbito forestal, sustituyendo a la excelente Ley de Montes de 8 de junio de 1957. Esta Ley 43/2003 fue objeto de una amplia reforma en 2006, y, en el presente año 2015 se está tramitando una segunda reforma, igualmente amplia, que afecta a multitud de aspectos de gran relevancia para la conservación y mejora de los montes, y por tanto, para la conservación de la Naturaleza y la mejora del medio ambiente, no obstante, la Ley Básica de Montes, incluida la versión del actual Proyecto de Ley de Modificación continúa siendo demasiado sectorial y sin conexiones.

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes "actualiza" la legislación sobre los montes en el sentido de incorporar los montes al capital natural de las infraestructuras verdes y la consideración de los servicios ambientales que prestan los montes como un activo que puede revitalizar la economía del monte. En este nuevo marco, el Proyecto de Ley de Modificación debería ser más ambicioso para dar una verdadera oportunidad a los servicios ambientales, que pueden tener un valor de mercado, si se crean dichos mercados (Rodríguez.-Chaves, B., 2013). Todos los ciudadanos consumimos naturaleza que, en gran parte, está constituida por los montes españoles. El Proyecto de Ley contiene una aportación innovadora, pero que, por su indefinición, puede quedarse en nada al establecer que las

Administraciones Públicas facilitarán el desarrollo de instrumentos basados en el mercado.

Y en el mismo sentido, debería apostarse más por el capítulo de incentivos que mejoren la economía forestal y posibiliten que los propietarios privados encuentren una vía de compensación a su patrimonio y eso genere empleo en el medio rural y actividad económica, como alguna Comunidad Autónoma está haciendo. Algunos agentes del sector forestal, como COSE viene promoviendo la implantación de una bonificación del 30% en la cuota de IRPF o IS en las inversiones de la gestión forestal sostenible. Todos nos beneficiamos de las inversiones que se realicen para una gestión forestal sostenible o responsable, que dé respuesta a los servicios ambientales generados por la gestión forestal no internacionalizados por los selvicultores: Sumidero de carbono; Regulador del ciclo hídrico; Mantenimiento de la biodiversidad; corrección de la desertificación y erosión del suelo; Disfrute de la ciudadanía de la naturaleza; Disfrute del paisaje, y Generación de economía y empleo en el medio rural.

De otro lado, ha de decirse que se trata de un Proyecto de Ley poco ambicioso y parco en lo concerniente al desarrollo de la competencia básica estatal en materia forestal, lo que va a dar lugar a que siga existiendo 17 muy diferentes políticas autonómicas inconexas, con la consiguiente desvertebración de la unidad de gestión del medio natural (forestal, Red Natura 2000, biodiversidad, espacios naturales protegidos…). Lo que da lugar a que, por ejemplo, se deje en manos de las Comunidades Autónomas el hecho de que se aprueben los PORF, o la decisión sobre qué montes (públicos o privados) que no cumplan una función de interés general deben contar con un plan de gestión forestal.

Es de esperar que la tramitación parlamentaria de la reforma "mejore el texto", y atienda a las demandas formuladas por los agentes intervinientes en el sector forestal, con el fin de que se apruebe finalmente una Ley moderna y realista que realmente satisfaga las necesidades que tienen los montes españoles, que son muchas.

13. BIBLIOGRAFÍA

Abreu y Pidal, J. Mª.: Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales, ICONA, Madrid, 1995, pp. 33 a 37.

Bengoa Martínez de Mandojana, J.; Beneitez López, J. M; y Espinosa Rincón, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad

privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

Blasco Hedo, E., 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,* 22 de junio de 2011, pp. 1 a 10.

Casas Grande, J.: Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual, *Foresta,* núm. 56 (2013), pp. 96 a 105.

Castanyer Vila, J.: La planificación de espacios protegidos: un mandato legal, en Prácticas para la planificación de espacios naturales, ICONA, Madrid, 1991, p. 23.

Cervera, T.; Farriol, R.; Muñoz, A. y Rabascall, X.; Instruccions de Redacció i l'Inventari Forestal. Centre de la Propietat Forestal. Departament de Medi ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004.

Esteve Pardo, J.: Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional), Madrid, 1995, p. 277.

Farriol Almirall, R. y Abián Perruca, J. L.: Nuevos modelos de Instrumentos de Ordenación Forestal, una necesidad del sector forestal en Catalunya, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

Fernández Del Pozo, L.: La gestión forestal frente a un nuevo contexto energético, *Revista Ambienta*, núm. 108, 2014, pp. 80 a 92.

González, J. M.; Piqué, M. y Vericat, P.: Manual de ordenación por rodales: gestión multifuncional de los espacios forestales, 2ª ed. Organismo autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011.

martínez de Anguita D' Huart, P.; Iriarte, l.; buendía, M.: De la planificación a la gestión: la necesaria simplificación de la Ordenación de Montes, *Spanish journal of rural development*, vol. 3, nº 4, 2012, pp. 51-62.

Medrano Ceña, P. A., Marín Gutierrez, A., Gracia Jimenez, P.: Montes de Socios: un ejemplo de gestión forestal al servicio del desarrollo rural, *Revista Ambienta*, núm. 104, septiembre 2013.

Karrera Egialde, M. M.: Sobre la función de los montes y su planificación, *Revista Vasca de Administración Publica, núm. especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, pp. 1795-1803.*

Olabe Velasco, F. y Baeza Oliva, E.: Adecuación de la legislación a las necesidades del sector forestal en la Comunidad Foral, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

Olabe, F., Val, Y.: La Red Natura 2000, una oportunidad para el sector forestal, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 21 (2007), pp. 113-118,

Palero Moreno, N.; Baiges Zapater, T.: Primera aproximación a la implementación de un sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en relación al agua y a la gestión forestal de montes privados en Cataluña, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz).

Piqué Nicolau, M.: Planificación forestal en espacios naturales protegidos: herramientas integradoras en un contexto de cambio, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

Piqué, M.; Vericat, P.; Saura, S.; Torras, O. y Cervera, T.: Establecimiento de tipologías forestales como herramienta para la elaboración de orientaciones regionales de gestión forestal, SECF, Actas 5º Congreso Forestal Español, 2009, Ávila.

Pique, M.; Vericat, P.; Cervera, T.; Baiges, T. y Farriol, R.: Tipologies forestals arbrades. Orientacions de gestió forestal sostenible per a Catalunya (ORGEST). Centre de la Propietat Forestal. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2011.

Rabascall Morera, X.: Los planes técnicos forestales en Cataluña. Análisis de la planificación y gestión forestal, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

Rodríguez-Chaves Mimbrero, B.: Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (enero-abril), 2013, pp. 82-127.

- Apuntes sobre las nuevas claves para la regulación jurídica de la ordenación de los montes, considerados como infraestructura verde estratégica para el medio rural, *Revista Ambienta*, núm. 108 (septiembre), 2014, pp. 20-43.
- La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la Política Agraria Común (PAC 2014-2020), Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 29, 2014, pp. 111-151.

Salvador Del Pozo, M.; Noriega Bravo, A.; Pérez Oleaga. A.: Planificación colectiva. Desarrollo Forestal Sostenible, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.

San Miguel, A.: La gestión de los montes que no son bosques: nuevos paradigmas para viejos paisajes culturales, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 31 (2009), pp. 103-112.

Sarasíbar Iriarte, M., El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques, Aranzadi, Pamplona, 2007.

Vericat, P., Piqué, M.: Utilización del método de ordenación por rodales para compatibilizar la gestión forestal y la conservación de la biodiversidad, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 21 (2007), pp. 125-133.

De Vicente Domingo, R.: Espacios Forestales (su ordenación jurídica como recurso natural), Madrid, 1995, pp. 111 y 112.

XXII

Fiscalidad ambiental: una visión general

VICTORIA-EUGENIA COMBARROS VILLANUEVA

SUMARIO: 1. LA FISCALIDAD COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. 2. EL CONTROVERTIDO CONCEPTO DE TRIBUTO AMBIENTAL. 3. LOS PROBLEMAS DE AJUSTE ENTRE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y EL FIN AMBIENTAL DEL TRIBUTO. 4. LOS TRIBUTOS AMBIENTALES Y LOS LÍMITES IMPUESTOS POR EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. 5. LOS TRIBUTOS AMBIENTALES Y LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA: LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 6. TRIBUTOS "ECOLÓGICOS" Y MEDIDAS AMBIENTALES EN LOS TRIBUTOS CON FINES FISCALES. LA "ECOLOGIZACIÓN" DEL SISTEMA. 7. TRIBUTOS Y MEDIDAS AMBIENTALES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL VIGENTE. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA FISCALIDAD COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El sistema tributario en general y el tributo en particular constituyen un instrumento más y no de los menos importantes para la protección del medio ambiente que encuentra su campo de acción allí donde las actuaciones contaminantes están permitidas por el ordenamiento jurídico. Ese carácter instrumental puede traducirse en medidas tributarias transitorias con una finalidad incentivadora de conductas beneficiosas para el medio ambiente o, por el contrario, disuasorias frente a actividades dañinas para el mismo. Pero puede también articularse a través de disposiciones con vigencia indefinida que son una fuente de financiación más del ente

público. En este segundo caso, el tributo viene a cumplir una función cercana al principio "quien contamina paga", asentándose en lo que la Derecho alemán ha denominado "principio del causante" (*Verursachenprinzip*), es decir, un principio que atiende, no a la capacidad económica del sujeto pasivo, sino al daño causado y que se asemeja al principio de equivalencia propio de las tasas (Herrera Molina, 2000: 43).

Hay consenso en afirmar que donde no tiene cabida el tributo ambiental es en las actividades contaminantes prohibidas por el ordenamiento jurídico, ámbito propio del derecho sancionador, ajeno por completo a los fines atribuidos al sistema tributario y a las figuras que lo integran. Como indica Lang (2010: 227), los instrumentos tributarios tienen su campo de aplicación allí donde el Derecho de orden público (*Ordsnungrecht*) no debe o no puede ordenar un determinado comportamiento porque ello sería desproporcionado o excesivo (*Übermassverbot*), constituyendo las medidas tributarias una solución transitoria en relación con las medidas de orden público. El tributo, por consiguiente, no se dirigiría a combatir comportamientos que se consideran inaceptables porque, si no son aceptables, corresponde al derecho sancionador su eliminación. Esa afirmación, sin embargo, puede relativizarse porque relativa es la idea de actividades aceptables o toleradas, que en todo caso está presuponiendo el daño ambiental y un mayor o menor compromiso en la lucha contra el deterioro del medio ambiente. En ese contexto, los instrumentos fiscales figuran entre las medidas preventivas que desde la perspectiva de la Unión Europea tienen prioridad sobre las restauradoras en virtud del principio de cautela y acción preventiva (Herrera Molina, 2000: 32).

El tributo es un instrumento, por otro lado, que permite distintas posibilidades atendiendo a la finalidad política perseguida, determinada por la opción ideológica que la sustenta. El sistema tributario no es sólo un medio para allegar recursos, sino también un importante instrumento en la prosecución de finalidades de distinto orden que suelen recogerse bajo la genérica expresión de "fines extrafiscales". Y si el sistema tributario es una herramienta de primer orden en el diseño de las políticas económicas, nada de extraño tiene que en medida creciente se haya convertido en uno de los variados instrumentos que los poderes públicos arbitran con la finalidad, al menos formalmente, de proteger el medio ambiente. Desde esta perspectiva, hay ya abundantes ejemplos en nuestro sistema tributario de tributos llamados ecológicos que, junto a las variopintas disposiciones "medioambientales" insertas en la regulación de los tributos con finalidad genuinamente fiscal o recaudatoria, configuran lo que se ha dado en llamar fiscalidad ambiental. El panorama, sin embargo, dista mucho de

ser satisfactorio desde la perspectiva de las exigencias de coherencia y racionalidad requeridas de un sistema tributario merecedor de tal denominación, incompatibles con medidas tributarias de aluvión, ocurrencias tributarias sin orden ni concierto dispersas en las diferentes regulaciones de los tributos y carentes del necesario análisis de su eficacia a la luz de su pretendida finalidad, así como con la proliferación de tributos calificados de ambientales creados por las Comunidades Autónomas.

Pero antes de abordar la ordenación de la tributación ambiental procede referirse, siquiera sea brevemente, al problema previo, no resuelto aún entre los tributaristas, acerca de qué debe entenderse por tributo ambiental y su acomodación a las exigencias constitucionales referidas a los tributos.

2. EL CONTROVERTIDO CONCEPTO DE TRIBUTO AMBIENTAL

La primera tarea a realizar cuando de tributación ambiental se trata es precisamente concretar de qué hablamos, es decir, qué debemos entender por tributos ambientales, y en este apartado estamos muy lejos de alcanzar el consenso. Hay autores que identifican el tributo ambiental con aquella figura cuya recaudación está afectada a fines medioambientales. Otros, en cambio, consideran ambiental aquel tributo que persigue una finalidad orientada a las políticas protectoras del medio ambiente, formando parte, por tanto, de los tributos de ordenamiento (a veces identificados con los tributos con fines extrafiscales), aunque su recaudación no necesariamente ha de quedar afectada a tales finalidades. Un tercer grupo estaría constituido por quienes califican de ambiental al tributo que encuentra su fundamento en el daño ambiental, real o potencial, o en la protección del medio ambiente, con independencia de la finalidad perseguida con el mismo, es decir, con independencia de que se trate de un tributo con un fin fiscal o recaudatorio o de un tributo con una finalidad de ordenamiento. Lo que en último extremo se debate es lo que diferencia al tributo ambiental de las restantes figuras tributarias, lo que en absoluto es una cuestión menor. Basta repasar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de tributos ambientales de las CCAA para constatar la relevancia de aquella cuestión.

Ni siquiera en el ámbito de la Unión Europea puede encontrarse un concepto claro y preciso de tributo ambiental. En la Comunicación de la Comisión de 26 de marzo de 1997 (COM [97] 9 final) se adopta un concepto deliberadamente amplio de tributos ambientales ("impuestos y gravámenes", *taxes and charges*), entendiendo por tales "todo pago obligatorio y sin contraprestación, tanto si se ingresa en el presupuesto del Estado como si

se destina a fines concretos", identificando como "característica habitual" de este tipo de exacciones "que la sustancia o actividad gravada tenga un efecto negativo claro sobre el medio ambiente", o bien que la exacción tenga un efecto visiblemente positivo. Se exige también que uno de los objetivos del impuesto sea ambiental, con un efecto en el mercado, aunque la recaudación no necesariamente deba emplearse en la financiación de actividades de protección del medio ambiente. Incluso se admite la posibilidad de que estos tributos proporcionen ingresos "abundantes y estables", o que se utilice la recaudación para disminuir otros impuestos, como los que recaen sobre el trabajo. Sin embargo, las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 82/1, de 1 de abril de 2008) definen el impuesto ambiental como el "impuesto cuya base imponible específica tiene un efecto negativo claro sobre el medio ambiente o cuyo objetivo es la imposición de determinados bienes, servicios o actividades, de tal modo que los costes ambientales puedan ser incluidos en su precio y/o de tal modo que los productores y los consumidores se orienten hacia actividades más respetuosas del medio ambiente" (marg. 70-14).

Desde la perspectiva doctrinal, como pone de relieve Herrera Molina (2000: 57), se maneja a veces una distinción entre tributos ambientales en sentido amplio, que serían tributos ordinarios que incluyen algunos elementos ambientales, y en sentido estricto, es decir, tributos incentivadores y tributos afectados a finalidades ambientales (Määttä, 1997: 49). En esa línea, la Agencia Europea de Medio Ambiente (1996: 6) clasifica los tributos ambientales en función de sus objetivos, distinguiendo entre tasas de cobertura de costes, impuestos incentivo e impuestos ambientales de finalidad fiscal.

En nuestro país, el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español de febrero de 2014 centra su atención en lo que se ha dado en llamar la "reforma fiscal verde", referida a la implantación en nuestro país de diversos tributos sobre la energía y sobre las actividades contaminantes inspirada en la "teoría del doble dividendo", que perseguiría "el doble objetivo de incentivar conductas favorables al medio ambiente y obtener una recaudación adicional que podría servir para reducir la carga tributaria sobre el factor trabajo". Sin perjuicio de ulteriores referencias al citado Informe, interesa destacar ahora cómo parece identificar los *tributos ambientales* con aquellos que persiguen fines ambientales, entendiendo por tales los dirigidos a "modificar conductas dañinas para el medio ambiente a través de la internalización de costes". Probablemente sea esa la razón por la cual el Informe acoge dos categorías adicionales referidas a los que denomina *"impuestos aparentemente medioambientales"*

(como el canon eólico o el impuesto sobre el agua embalsada) y los *impuestos "con finalidad ambiental aparente o secundaria*" (entre los que incluye los impuesto de algunas Comunidades Autónomas sobre las grandes superficies y los impuestos sobre emisiones de dióxido de carbono). Habría, finalmente, una cuarta categoría, constituida por auténticos tributos ambientales, teóricamente adecuados, aunque "ineficientes por la gran dispersión normativa", como el impuesto sobre vertidos de agua, el impuesto sobre depósitos e incineración de residuos, etc.).

Ante tal falta de consenso sobre el concepto de tributo ambiental no parece caber otra opción que considerar ambientales los tributos cuyas normas reguladoras así los califican, al menos como punto de partida. Lo que resulta indudable es que algo debe particularizar al tributo ambiental respecto del tributo que encuentra su justificación en la capacidad económica manifestada por el sujeto pasivo y que tiene un fin contributivo. Quizá fuera conveniente preguntarse en primer lugar si el tributo ambiental es una categoría distinta a la de tributo –y entonces debería utilizarse otra denominación, como, por ejemplo, exacción– o si es verdaderamente un tributo, que tendría entonces que acomodarse a las exigencias constitucionales propias de éste.

3. LOS PROBLEMAS DE AJUSTE ENTRE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y EL FIN AMBIENTAL DEL TRIBUTO

Uno de los principales reproches que reciben los tributos ambientales es su falta de acomodación a las exigencias constitucionales de los tributos, especialmente al principio de capacidad económica, puesto que lo que en aquéllos se somete a gravamen no es una manifestación de tal capacidad, sino hechos o situaciones relacionados con la protección del medio ambiente. Este debate centra la atención en el principio de capacidad económica como si tal exigencia hubiera de encontrarse en cada figura tributaria del sistema, lo que resulta desmentido por la doctrina del Tribunal Constitucional, que relativiza tal principio hasta el punto de considerar constitucionalmente admisible un impuesto en el que la capacidad económica no es real, sino potencial, o de requerir su cumplimiento del sistema en su conjunto y no de cada figura tributaria. Tal concepción –que permite justificar la existencia de las tasas, que no se asientan en aquel principio, y también de un buen número de impuestos en los que el gravamen de una capacidad económica es más que discutible, por mucho que se disfrace su existencia en pretendidas manifestaciones "indirectas" de la misma–

puede también justificar los tributos ambientales, siempre, naturalmente, que el fundamento ambiental sea real y no un mero disfraz.

Ese reproche adquiere, sin embargo, un mayor sentido cuando se trata de la modificación del sistema tributario para reorientarlo hacia su "ecologización", es decir, hacia una mayor peso de las figuras ambientales con fuerza recaudatoria, asentadas no tanto en la capacidad económica como en el daño ambiental. Esa nueva concepción, plasmada ya en algunos ordenamientos mediante la creación de tributos ecológicos con una finalidad recaudatoria, persigue reducir la presión fiscal sobre la imposición directa para orientarla hacia las figuras ambientales, sobre todo gravámenes sobre el CO_2 y la electricidad (YÁBAR, 2002:314 y ss.), lo que implica desplazar el peso del sistema impositivo de las figuras que verdaderamente están destinadas a gravar la capacidad económica (es decir, la imposición sobre la renta) hacia otras que encuentran su justificación en la protección del medio ambiente.

La esencia del debate se centra, por tanto, en el impuesto ambiental con fines recaudatorios, porque es en él donde entran en conflicto el principio de capacidad económica y el principio ambiental "quien contamina paga", que constituye su fundamento, pues lo que muchas veces justifica la existencia de la figura tributaria ambiental es la exigencia de que revierta a la colectividad una parte del enriquecimiento que experimenta quien con su actividad deteriora el medio ambiente.

Es cierto que ese ahorro de costes no se identifica con el principio de capacidad económica, si por tal entendemos la manifestación de riqueza susceptible de ser sometida a gravamen, pero sí presenta notables similitudes con el principio de equivalencia (en el que encuentran su fundamento, por ejemplo, las tasas) que late tras el principio "quien contamina paga". El tributo actuaría, desde esta perspectiva, como una "internalización" de los costes que el individuo produce a la comunidad por el uso y consumo de bienes que carecen de precio en el mercado o lo tienen muy por debajo del daño que causa. Tal es el sentido de la doctrina formulada por PIGOU en el siglo pasado, aunque el problema del "impuesto Pigou" sigue radicando en la cuantificación de los costes, no sólo presentes, sino también futuros, de ese daño ambiental.

Esos problemas de cuantificación adquieren una importancia de primer orden desde la perspectiva jurídica, pues no parece asumible a la luz de los principios constitucionales que informan el sistema tributario establecer tributos que no recaen sobre una manifestación de la capacidad económica ni son el resultado de una cuantificación del daño ambiental que

constituye el fundamento del tributo. Por eso, el tributo ambiental, si es tributo, tiene que hacer compatibles las exigencias ecológicas y los principios constitucionales del Derecho Tributario en una suerte de combinación del principio de capacidad económica y el principio ecológico de equivalencia. Tal como LANG (2010: 227) ha señalado, el alto valor para el bien común de la protección del medio ambiente justifica perfectamente una limitación del principio de capacidad económica. Pero advierte también este autor que tal exigencia no puede eliminarse por completo, porque la protección del medio ambiente no justificaría la privación de los artículos de primera necesidad, como la energía, que, si son sometidos a un mayor gravamen, requieren el establecimiento de medidas compensatorias que garanticen los bienes necesarios para la existencia.

Si trasladamos el foco de atención desde el fundamento del tributo a su finalidad, encontramos con frecuencia la afirmación de que el tributo ambiental no puede tener una finalidad fiscal o recaudatoria, identificando entonces a aquél con los impuestos de ordenación, que persiguen fines extrafiscales y en cuyo régimen jurídico debe hacerse patente tal finalidad (lo que en ocasiones conduce también a considerar como exigencia ineludible la afectación de la recaudación a fines ambientales). Desde esta perspectiva, algunos de los tributos que claramente tienen un fin recaudatorio pero que encuentran su fundamento en razones ambientales, como es el caso de la imposición sobre los hidrocarburos, quedarían al margen de la tributación ambiental. Para algunos autores, como HERRERA MOLINA (2000:61), "sólo son impuestos ecológicos aquellos con fines de ordenamiento o extrafiscales", aunque para este autor impuesto de ordenamiento no equivale a impuesto sin recaudación. SOLER ROCH (2008: 87) afirma en la misma línea que "los tributos medioambientales pertenecen al ámbito de los llamados "impuestos de ordenación", cuya distinción con los "impuestos de financiación" está basada en la finalidad del tributo. La finalidad de los impuestos de financiación sería financiar los gastos públicos, mientras los impuestos de ordenación no tendrían una finalidad fiscal o al menos ésta no sería preponderante. CALVO ORTEGA (2006:141), por el contrario, pone de relieve cómo los tributos tienen una finalidad esencialmente financiera, sin perjuicio de que al mismo tiempo (coyuntural y parcialmente) puedan contribuir a otros objetivos. Tras esa falta de consenso late de nuevo la indefinición del concepto de tributo ambiental, a veces caracterizado por su finalidad, a veces por su fundamento, a veces en fin por una combinación de ambos.

No se crea, por otro lado, que la determinación de esa naturaleza jurídica es irrelevante: la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de las

Comunidades Europeas sobre el denominado "céntimo sanitario", a la que nos referiremos más adelante, es un buen ejemplo de ello. Tampoco es irrelevante, como veremos, desde la perspectiva del ejercicio del poder tributario por las CCAA y la interdicción de la doble imposición.

A su vez, si se atiende a las distintas categorías que comprende el concepto de tributo, el alcance de los problemas de naturaleza constitucional se minimizan cuando tratamos de tasas ambientales, que siempre habrán de venir referidas a una actividad administrativa de autorización, sin conexión alguna, por tanto, con la capacidad económica del sujeto pasivo de este tributo, y en las que el principio de equivalencia y el principio "quien contamina paga" presentan notables similitudes. También desde la perspectiva de la afectación de la recaudación a fines específicos muestran las tasas mayores posibilidades de acomodación, además de no dar lugar a situaciones de doble imposición entre los distintos niveles territoriales, por la referida razón de que la tasa va asociada a la realización de una actividad administrativa en ejercicio de una determinada competencia material. El campo que se abre a las tasas ambientales es, por consiguiente, bastante más amplio que el de los impuestos, donde los límites constitucionales y los establecidos por el ordenamiento comunitario restringen de forma importante la libertad de configuración del legislador ordinario tanto del Estado como de las CCAA.

4. LOS TRIBUTOS AMBIENTALES Y LOS LÍMITES IMPUESTOS POR EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

El poder tributario de los Estados miembros de la UE, también en el campo de la tributación medioambiental, se ha visto limitado de manera creciente a través de la jurisprudencia del TJUE, bien desde la óptica de la prohibición de ayudas estatales, bien desde la perspectiva de las libertades comunitarias, especialmente desde la libre circulación de mercancías, bien desde la armonización de los impuestos especiales o la prohibición de exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana. Entre los variados ejemplos pueden citarse sentencias como la de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH* (asunto C-143/99), en la que el Tribunal apreció la existencia de una ayuda del Estado contraria a las normas de la Unión Europea en una exención subjetiva de un impuesto sobre el consumo energético; o la Sentencia de 21 de junio de 2007, *Comisión v. Italia* (asunto C-173/05) en la que consideró el Tribunal que un impuesto ambiental sobre gaseoductos que contienen gas metano instalados en la Región de Sicilia

constituía una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana de importación o de exportación, contrario al Arancel Aduanero Común.

Otro ejemplo más reciente y que ha afectado directamente a nuestro país, lo constituye la STJUE, relativa al llamado "céntimo sanitario" (STJUE de 27 de febrero de 2014, *Transportes Jordi Besora, S.L. v. TEAR de Cataluña*, asunto C-82/12), que declara contrario al ordenamiento europeo el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDT). El supuesto planteado tiene su origen en el artículo 9 de la Ley 24/2001 reguladora del citado Impuesto, que lo configuró como un impuesto estatal cedido a las Comunidades Autónomas, afectando su recaudación a la financiación de gastos sanitarios, aunque permitía que "la parte de los recursos derivados de los tipos de gravamen autonómicos (pudiera) dedicarse a financiar actuaciones medioambientales". El litigio se planteó porque el recurrente, que reclamaba la devolución de lo pagado, consideraba que el tributo tenía una finalidad meramente presupuestaria incompatible con el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales. El referido precepto de la Directiva permite impuestos indirectos sobre productos ya gravados por Impuestos Especiales –el Impuesto sobre los Hidrocarburos es uno de ellos– siempre que el impuesto persiga una "finalidad específica". El TJUE entendió que no puede considerarse que tal tributo persiga una finalidad específica en el sentido de dicha disposición, "toda vez que el mencionado impuesto, destinado a financiar el ejercicio, por parte de los entes territoriales interesados, de sus competencias en materia de sanidad y de medioambiente, no tiene por objeto, por sí mismo, garantizar la protección de la salud y del medioambiente". De este modo, el fin recaudatorio del impuesto lo hacía incompatible con un tributo armonizado por la citada Directiva.

Finalmente, también la afectación de la recaudación de un tributo a fines ambientales, al igual que el establecimiento de reducciones y exenciones, pueden en ocasiones plantear el problema de que sean consideradas ayuda del Estado que resulten incompatibles con la normativa europea.

5. LOS TRIBUTOS AMBIENTALES Y LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA: LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Una significación particular tiene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída sobre los tributos propios de las Comunidades

Autónomas, con una especial atención a los impuestos llamados ambientales, porque en este campo se entrecruzan de manera especial los problemas relativos a la distribución de competencias materiales y los referidos al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

El punto de partida del análisis se centra en el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), donde se establecen normas que pretenden delimitar el poder tributario de las Comunidades Autónomas –es decir, el poder normativo para la creación de tributos propios– mediante el establecimiento de límites en relación con los tributos del Estado y de las Corporaciones Locales. Esa delimitación se concreta en la prohibición de crear tributos propios cuyo hecho imponible ya esté gravado por tributos del Estado o por tributos de las Corporaciones Locales.

El problema radica en la interpretación del precepto atendiendo a su finalidad, porque el Tribunal Constitucional ha entendido durante mucho tiempo que lo que el artículo 6 LOFCA prohíbe es la "duplicidad de hechos imponibles", es decir, la identidad o coincidencia en los términos en los que está descrito el hecho imponible, lo que permitiría que cualquier variación en alguno de sus aspectos condujera a su admisibilidad constitucional del impuesto autonómico.

En los últimos tiempos, sin embargo, la doctrina del Tribunal se ha modificado claramente, para considerar ahora que lo que el precepto persigue no es estrictamente una prohibición de doble imposición (como se sabe, existe doble imposición jurídica cuando hay una completa coincidencia en todos los elementos del hecho imponible de dos tributos), sino evitar «que se produzcan *dobles imposiciones no coordinadas*, garantizando de esta manera que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de "un sistema" tributario en los términos exigidos por el art. 31.1 CE». Por eso, el Tribunal sienta como doctrina que para "determinar si se ha incurrido en una doble imposición contraria a dicho precepto orgánico, (…) el examen de los tributos que se reputan coincidentes no puede ceñirse a la mera comparación de la definición legal de sus hechos imponibles, debiendo abarcar también los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible, tales como los supuestos de no sujeción o exención, los sujetos pasivos, la base imponible, los elementos de la determinación de la deuda tributaria y, en fin, la posible concurrencia de una finalidad extrafiscal (…)" (STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 3; también, STC 122/2012, de 5 de junio; STC 210/2012, de 14 de noviembre; STC 60/2013, de 13 de marzo; STC 85/2013, de 11 de abril;

STC 96/2013, de 13 de abril; STC 110/2014, de 26 de junio). Es esta una nueva concepción, que vetaría, por tanto, la coincidencia en la configuración esencial de los tributos más allá de la mera coincidencia de los hechos imponibles; nueva concepción cercana ya a la doctrina de origen alemán de la prohibición de equivalencia, concebida como norma de colisión que tendría como finalidad "impedir que el legislador central se vea coartado en su ámbito de configuración jurídico tributario por la concurrencia de tributos establecidos por otros niveles de gobierno" (Ruiz Almendral, Zornoza Pérez, 2004: 46).

Las consecuencias de esa doctrina en relación con los tributos ambientales creados por la Comunidades Autónomas están todavía lejos de ser claras, pese a que la mayor parte de las veces el Tribunal Constitucional se ha pronunciado precisamente con ocasión de tributos así calificados por la Comunidad Autónoma que los aprobó. Y no lo están porque el Tribunal no acaba de concretar qué distingue al tributo ambiental del tributo que no lo es, cuestión esencial a la hora de comparar las figuras tributarias para determinar si se produce esa doble imposición que prohíbe la LOFCA.

De este modo, nos encontramos con un buen número de sentencias en las que el Tribunal declara la inconstitucionalidad del tributo por considerar que no existe propiamente una finalidad ambiental, o porque esa finalidad no se traduce en la estructura del impuesto, o porque prevalece el fin recaudatorio (por ejemplo, STC 60/2013, FJ 5, respecto del Impuesto sobre la producción termonuclear de energía eléctrica de Castilla-La Mancha). En otras sentencias, por el contrario, el Tribunal aprecia la existencia de algún elemento que le permite negar la existencia de doble imposición; por ejemplo, la STC 96/2013, FJ 12, sobre el Impuesto sobre el daño ambiental causado por grandes áreas de venta de Aragón, y la llamativa afirmación de que "la comparación de las bases imponibles del impuesto autonómico controvertido y el impuesto sobre actividades económicas (…)" permite afirmar que "los impuestos enjuiciados no tienen un hecho imponible idéntico y, por tanto, superan la prohibición establecida en el artículo 6.3 LOFCA".

Hay de todos modos un problema de mayor alcance que late tras las consideraciones que anteceden y que, de solucionarse satisfactoriamente, reduciría de modo importante la conflictividad que los tributos autonómicos suscitan. Los impuestos autonómicos propios son en su mayor parte fruto de la necesidad de encontrar manifestaciones de la riqueza que no estuvieran previamente gravadas por el Estado o por las Corporaciones Locales y la razón de que la mayor parte de esos tributos sean, al menos formalmente, tributos con fines extrafiscales radica en que el Tribunal Constitucional desde fechas tempranas (STC 37/1987, de 26 de marzo)

consideró que estos tributos son un campo apto para el ejercicio del poder tributario por las Comunidades Autónomas sin contravenir el artículo 6 de la LOFCA. Esa vía ha dado lugar a las más diversas manifestaciones de la creatividad, con figuras impositivas variopintas que, o no tienen realmente el carácter de impuestos ambientales o, aun teniéndolo, no es razonable su exigencia en un ámbito limitado como es el territorio de una Comunidad Autónoma, porque en este caso la racionalidad del sistema se resiente, además de quedar en entredicho la finalidad perseguida, lo que a su vez permite dudar de la validez constitucional de la figura.

Puede decirse, por tanto, que los tributos ambientales de las Comunidades Autónomas son el producto de un deficiente diseño del sistema de financiación de las mismas, a la búsqueda de nuevas fuentes de recaudación que, paradójicamente, se han localizado en el medio ambiente y su protección. En ese contexto, y en tanto no se modifique el sistema, algunas propuestas doctrinales sugieren la posibilidad de crear tributos estatales de naturaleza ambiental y cederlos a las CCAA, lo que garantizaría al menos una cierta uniformidad y permitiría situar el tributo en un ámbito más acorde con los fines que persigue.

Por otro lado, y en la medida que el tributo autonómico deba calificarse de tributo con fines extrafiscales, se plantea el problema adicional de que la Comunidad Autónoma ejercite su poder tributario "dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución" (STC 37/1987, de 26 de marzo), por lo que, como afirma Sala Arquer (2008:277), «el Estado tiene mucho que decir en relación con los tributos ambientales, en la medida en que a él le corresponde establecer "toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente"». La vía de los tributos estatales cedidos o la de los recargos sobre tributos ya existentes son posibilidades que no requieren de reformas importantes, como pone de relieve la creación por ley estatal del Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito (Ley 16/2012, de 27 de diciembre), claramente dirigido a la eliminación de los impuestos autonómicos con la misma denominación, aunque la vía utilizada en este caso en particular por el legislador estatal sea sumamente criticable.

6. TRIBUTOS "ECOLÓGICOS" Y MEDIDAS AMBIENTALES EN LOS TRIBUTOS CON FINES FISCALES. LA "ECOLOGIZACIÓN" DEL SISTEMA

Si se consultan las Recomendaciones del Consejo a España de 2013 y 2014 (COM (2013) 359 final, y COM (2014) 410 final), se puede comprobar la

insistencia en la necesidad de reformar nuestro sistema tributario también desde la perspectiva ambiental. Así, las Recomendaciones de 2014 aconsejan adoptar antes de 2014 "una reforma fiscal completa, que simplifique el sistema impositivo y haga que contribuya en mayor medida al crecimiento y creación de empleo, así como a la preservación del medio ambiente y la estabilidad de la recaudación. A tal efecto: (recomienda) trasladar la imposición hacia tributos menos distorsionadores como los que gravan el consumo o el deterioro del medio ambiente (por ejemplo, los aplicados a los combustibles)". Sin embargo, el reto que se nos presenta es cómo modificar el sistema, adaptándolo a aquella necesidad, sin que se resientan sus fundamentos. De entre las distintas propuestas es sugerente la realizada por LANG (2010: 231), consistente en una combinación del principio de capacidad económica y el principio ecológico de equivalencia a través de dos vías: la adaptación de los impuestos existentes en concordancia con el principio de capacidad económica, reorientando ecológicamente los impuestos que no encuentran su justificación en tal principio, y la creación de nuevos impuestos que establezcan un "precio justo ambiental". No obstante, ello requeriría una armonización internacional, porque, en opinión de este autor –compartida por otros muchos– las medidas nacionales en solitario distorsionan la competencia internacional y constituyen caldo de cultivo de beneficios fiscales y desigualdades tributarias.

Estamos lejos, sin embargo, de alcanzar tal armonización incluso en el ámbito de la Unión Europea, a pesar de que no han faltado intentos como la creación de un impuesto sobre las emisiones de CO_2, al que luego nos referiremos. Y si se analiza la cuestión desde la perspectiva interna, el panorama no es muy satisfactorio. En efecto, si algo caracteriza a nuestro sistema hasta el momento es la dispersión normativa y la falta de coordinación de las figuras ambientales y las medidas ambientales en los tributos existentes. Como señala el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español de 2014 –cuyo juicio en este particular apartado, no sin razón, es demoledor–, "la estructura territorial del Estado español ha dado lugar a una gran variedad de tributos ambientales de ámbito autonómico", muchos de los cuales "resultan inadecuados para conseguir fines medioambientales –es decir, para modificar conductas dañinas para el medio ambiente a través de la internalización de costes– y presentan una mínima capacidad recaudatoria para las Comunidades Autónomas, al tiempo que resultan muy gravosos para los escasos sujetos pasivos afectados. Además –añade el Informe–, la falta de armonización o de una mínima coordinación incrementa los costes indirectos para los contribuyentes, dificulta la aplicación de las normas y constituye una importante barrera de entrada

adicional para posibles empresas de nueva creación que pretendan desarrollar las actividades gravadas". Si a ello se añaden las imaginativas iniciativas de las Haciendas locales a la hora de crear tasas medioambientales sin un marco normativo apropiado integrado en la Ley de Haciendas Locales, y la creación por el Estado de nuevos impuestos ambientales en un momento de crisis económica y caída de la recaudación, el resultado es un panorama que poco parece tener que ver con la pretendida reforma fiscal ecológica.

7. TRIBUTOS Y MEDIDAS AMBIENTALES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL VIGENTE

Tratar de sistematizar los tributos ambientales en nuestro país no es una tarea sencilla porque, como ya se ha advertido, ni hay un concepto de tributo ambiental generalmente aceptado ni la proliferación de figuras que han recibido tal calificación responden a una ordenación previa de carácter sistemático. Por esa razón, nos limitamos en este momento a citar sin ningún afán de exhaustividad algunas de las figuras principales en los distintos niveles territoriales, partiendo de la clasificación que distingue entre impuestos, tasas y contribuciones especiales, y considerando ambiental aquel tributo que así es calificado por la norma que lo regula.

a) Tributos estatales

En el ámbito estatal –además de las disposiciones con fines ambientales que se contienen de forma dispersa en la regulación de los impuestos estatales y que, como afirma Herrera Molina (2002: 129) implican la intruducción de "elementos ambientales" en los tributos ordinarios–, los impuestos calificables de ambientales se localizan en la imposición indirecta –sobre todo, aunque no solo, en los llamados impuestos especiales–, donde encontramos el Impuesto sobre Hidrocarburos, el Impuesto sobre el Carbón, el Impuesto sobre la Electricidad, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre la Producción de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radioactivos, el Impuesto sobre el Almacenamiento de Combustible Nuclear Gastado y Residuos Radioactivos, o el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero. A ellos deberá añadirse el proyectado Impuesto sobre el Valor de la Extracción de Gas, Petróleo y Condensados, contenido en el Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, de 16 de enero de 2015 (BOCG Congreso, 126-1).

Nos hallamos en lo que hoy por hoy es el núcleo esencial de la tributación ambiental, referente a la tributación de la energía, que solo

parcialmente ha sido objeto de armonización a través de la Directiva del Consejo 2003/96/CE, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. Existe, no obstante, una Propuesta de Directiva que persigue el establecimiento de un impuesto comunitario sobre las emisiones de CO_2 y la energía (Propuesta de Directiva del Consejo de 13 de abril de 2011, COM (2011) 169 final, que modifica la Directiva 2003/96/CE), a través de la cual la Comisión propone distinguir entre la imposición energética específicamente ligada a las emisiones de CO_2 atribuible al consumo de los productos en cuestión (imposición vinculada al CO_2) y la imposición energética basada en el contenido en energía de los productos (imposición sobre el consumo energético general). Tal diferenciación tendría por objeto salvaguardar la posibilidad de que los Estados miembro "puedan seguir gravando el consumo de carburantes de automoción y combustibles de calefacción con otros fines, por ejemplo, la generación de ingresos, no relacionados con la reducción de gases de efecto invernadero" (Exposición de motivos, apartado 3).

Precisamente con apoyo en la citada Propuesta de Directiva, la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario consideraba la necesidad de una reforma fiscal de carácter global sobre la imposición ambiental, cuyo núcleo duro, con verdadero impacto ambiental y recaudatorio, consistiría en una modificación profunda de la fiscalidad sobre la energía, fijando las bases imponibles a partir de las emisiones potenciales de dióxido de carbono y del contenido energético de los correspondientes productos. No obstante, la Ley 28/2014, de 27 de noviembre de modificación de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y de la Ley de los Impuestos Especiales (una de las leyes de la reforma del sistema tributario para la que fue solicitado el informe) no acoge ninguna de las propuestas del Informe, limitándose a modificar el Impuesto sobre la Electricidad, que deja de ser un impuesto especial sobre fabricación para convertirse en un impuesto sobre el suministro de energía eléctrica, e introducir algunos retoques en el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero.

En lo que afecta a las tasas estatales, es destacable la variedad de figuras tributarias que recaen sobre el ciclo del agua, que se añaden a las de las CCAA y de las CCLL. Con la denominación de cánones y verdadera naturaleza jurídica de tasas –aunque no es esta una cuestión pacífica– hay que citar el Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico, el Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, el Canon de control de vertidos y el Canon de regulación y tarifa de utilización del agua, todos ellos regulados en el Texto

Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). En la Ley de Costas, por su parte, se regulan sendos tributos que también son tasas: el Canon por la concesión o autorización de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y el Canon de vertidos contaminantes (artículos 84 y 85 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

b) Tributos autonómicos

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, la relación de tributos ambientales es extensa, porque es aquí donde, como hemos visto, se ha desarrollado en mayor medida el afán por la conservación del medio ambiente a través de la creación de impuestos de distinta laya. Como tratar de hacer una relación de los mismos excedería de los objetivos de este trabajo, nos limitamos a reseñar algunas de las figuras que con similar naturaleza y distintas denominaciones han sido reguladas por varias CCAA. Entre ellas ocupa un lugar destacado el Canon de saneamiento, presente en casi todas las CCAA, o el Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, también denominado Impuesto sobre grandes superficies; el Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, el Impuesto sobre depósito de residuos en vertedero, el Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso, el Canon eólico, el Impuesto sobre la contaminación atmosférica o el Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, incluso el Impuesto sobre impacto visual y ambiental, por citar solo algunos y sin indicación de las CCAA que los han aprobado, porque también la relación sería prolija y obligaría a exponer las distintas denominaciones que reciben en cada Comunidad Autónoma.

Capítulo aparte merecen la variedad de medidas tributarias incorporadas por las CCAA a los tributos cedidos también con un pretendido objetivo de preservar el medio ambiente. A título de ejemplo, porque tampoco en este apartado es posible la relación pormenorizada, pueden citarse sobre todo beneficios fiscales en forma de deducciones en la cuota autonómica del IRPF, como la deducción por donaciones dinerarias con finalidad ecológica de Aragón, Canarias, Extremadura, etc., o la deducción por gastos de conservación y mejora en áreas de suelo rústico protegido y espacios naturales de Baleares, o la deducción por inversiones en energía renovable en la vivienda habitual de Valencia.

Ante este panorama, las propuestas del Informe de la Comisión de Expertos antes citado se centran sobre todo en la supresión de algunas figuras impositivas, bien por considerar que se trata de tributos esencialmente recaudatorios con efectos perturbadores para las fuentes de energía renovable (es el caso del Canon eólico o el Impuesto sobre el agua embalsada), bien porque

entiende la Comisión que distorsionan la unidad de mercado (impuestos sobre las grandes superficies), bien porque son inadecuados para cumplir eficientemente sus objetivos ambientales, pues requieren un ámbito de aplicación más amplio (impuestos autonómicos sobre emisiones de dióxido de carbono). Por otro lado, el citado Informe propone la sustitución de los impuestos autonómicos de depósito de residuos en vertederos por un impuesto estatal cedido a las CCAA y, con el fin de evitar que el vertido se sustituya por la incineración, crear un impuesto sobre incineración de residuos integrado en aquél, atribuyendo competencias normativas a las CCAA sobre el tipo de gravamen. Finalmente, propone la creación de un impuesto estatal sobre emisiones atmosféricas distintas del dióxido de carbono, cedido a las CCAA, pues entiende la Comisión que las emisiones de dióxido de carbono ya están gravadas indirectamente a través del Impuesto sobre Hidrocarburos.

c) Tributos locales

Finalmente, tampoco las corporaciones locales han quedado al margen de la profusión de medidas tributarias de carácter ambiental, centradas sobre todo en la regulación de beneficios fiscales en los impuestos que les son propios y en la regulación de tasas, donde es manifiesta la libertad de configuración que les otorga la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, bendecida por el Tribunal Constitucional, sobre todo en la Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre.

Un capítulo especial merece el Impuesto sobre Vehículos de Tracción mecánica, configurado como impuesto con una finalidad recaudadora, cuya cuota tributaria se calcula sobre la base de la potencia del vehículo, quedando la consideración de la carga contaminante en el cálculo del tributo al arbitrio de las ordenanzas fiscales mediante la introducción de bonificaciones en la cuota. Esta situación, llamativa desde la perspectiva ambiental, aunque no exclusiva de nuestro país, se ha tratado de resolver sin éxito en la Propuesta de Directiva sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo de 5 de julio de 2005 (COM (2005), 261 final), que proponía la eliminación del llamado impuesto de matriculación (el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte) y convertir el impuesto anual de circulación en un tributo calculado a partir de las emisiones de CO_2. Aunque la propuesta de Directiva ha fracasado, su contenido sigue siendo un objetivo deseable. Por eso, el Informe de la Comisión de Expertos propone la transformación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en un "Impuesto Ambiental sobre el Uso de Medios de Transporte", regulado de modo exclusivo por el Estado, que absorbería y haría desaparecer al Impuesto sobre Determinados medios de Transporte.

8. BIBLIOGRAFÍA

Blasco Delgado, C., "La tributación medioambiental y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", en Becker, Cazorla, Martínez-Simancas (Dir.), *Tratado de Tributación Medioambiental*, vol. II, pp. 1051 y ss., Thomson-Aranzadi, 2008.

Calvo Ortega, R., *Curso de Derecho Financiero, I. Derecho Tributario (Parte General). II Derecho Presupuestario*, Civitas, Madrid, 2006.

– "Tributación medioambiental y principio de justicia tributaria", en Becker, Cazorla, Martínez-Simancas (Dir.), *Tratado de Tributación Medioambiental*, vol. I, pp. 103 y ss., Thomson-Aranzadi, 2008.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL, *Informe*, febrero 2014.

Lang, J., en Tipke, Lang, *Steuerrecht,* 20 ed., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 2010, pp. 225 y ss.

Herrera Molina, P. M., *Derecho Tributario Ambiental (Environmental tax law)*, Ministerio de Medio Ambiente /Marcial Pons, 2000.

– "El uso de los beneficios fiscales para la protección del medio ambiente", en Yábar Sterling (Dir.) Herrera Molina (Coord.), *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2002, pp. 287 y ss.

López Gordo, J. F., *Medio ambiente comunitario y Protocolo de Kioto: La armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero*, La Ley, Madrid, 2008.

Lucas Durán, M. (Dir.), *Fiscalidad y Energías Renovables*, Ed. Aranzadi, 2014.

Määttä, K., *Environmental taxes. From an economic idea to a legal institution*, Helsinki, Kauppakaari OY, 1997.

Mata Sierra, M. T., "Las limitaciones impuestas por la Unión Europea a la política fiscal de los Estados miembros: El caso de las ayudas fiscales", Revista Española de Derecho Financiero núm. 163/2014, pp. 91 y ss.

Ruiz Almendral, V., Zornoza Pérez, J., "El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Análisis constitucional", Nueva Fiscalidad núm. 10, 2004, pp. 36 y ss.

Ruiz Garijo, "La jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales distintos al Tribunal Constitucional en materia medioambiental", en Becker,

CAZORLA, MARTÍNEZ SIMANCAS (Dir.), *Tratado de tributación medioambiental*, vol. I, pp. 243 y ss., Thomson-Aranzadi, 2008.

SALA ARQUER, J. M., "Las competencias normativas del Estado en materia de medio ambiente: ¿una posible Ley del Estado en materia de tributación medioambiental?", en BECKER, CAZORLA, MARTÍNEZ SIMANCAS (Dir.), *Tratado de tributación medioambiental*, vol. I, pp. 275 y ss., Thomson-Aranzadi, 2008.

SERRANO ANTÓN, F., "La tributación medioambiental en la Unión Europea", en BECKER, CAZORLA, MARTÍNEZ-SIMANCAS (Dir.), *Tratado de Tributación Medioambiental*, vol. II, pp. 817 y ss., Thomson-Aranzadi, 2008.

SOLER ROCH, M. T., "El principio de capacidad económica y la tributación ambiental", en BECKER, CAZORLA, MARTÍNEZ-SIMANCAS (Dir.), *Tratado de Tributación Medioambiental*, vol. I, pp. 85 y ss., Thomson-Aranzadi, 2008.

YÁBAR STERLING, A., "La fiscalidad ambiental en España, la Unión Europea y los Estados Unidos de América", en YABAR STERLING (Dir.), HERRERA MOLINA (Coord.), *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*, Marcial Pons, 2002, pp. 41 y ss.

– "La temática ambiental en las doctrinas económicas del siglo XX", en YÁBAR (Dir.), HERRERA (Coord.), pp. 314 y ss.

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XXIII

Andalucía: Simplificación administrativa en leyes ambientales y reconsideración razonable del impacto en salud*

JESÚS JORDANO FRAGA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1 Simplificación administrativa en leyes ambientales y reconsideración razonable del impacto en salud.* 3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN. *3.1. Organización. 3.2. Ejecución.* A. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. B. Desarrollo sostenible. C. Espacios naturales protegidos y recursos naturales. D. Subvenciones y ayudas ambientales. E. Instrumentos de mercado y tributos ambientales. F. Contaminación. G. Prevención ambiental. H. Inspección ambiental. I. Empleo verde y profesiones. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 5. LISTA DE AUTORIDADES.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2014 se ha producido una vez más una moderada actividad legislativa y de ejecución reglamentaria propias de un ordenamiento ambiental maduro y reflejo de este ciclo interminable crisis social y económica. Las novedades legislativas este año se concentran en la introducción de los mecanismos previstos en la Directiva de Servicios en el Derecho ambiental de Andalucía mediante el Decreto-ley 5/2014, de 22 abril[1], de medidas

* Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación Urbanismo y Ordenación del Territorio en Tiempos de Crisis (P11-SEJ-7758) de la Junta de Andalucía.

1. BO. Junta de Andalucía de 30 de abril de 2014, núm. 82, p. 7.

normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas (que ha dado lugar a la Ley núm. 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas). Destacamos la actividad jurisprudencial de alta calidad que de modo creciente es reflejo de la aplicación real del Derecho ambiental estatal y autonómico.

2. LEGISLACIÓN

1.1. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LEYES AMBIENTALES Y RECONSIDERACIÓN RAZONABLE DEL IMPACTO EN SALUD

La Ley núm. 3/2014, de 1 de octubre[2], de Medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, en sus artículos 5 a 11, incluye modificaciones en las siguientes leyes ambientales:

– Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía,

– Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

De esta forma se modifica el art. 44 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, introduciendo la posibilidad de declaración responsable en el ámbito de la calificación ambiental que queda redactado en la siguiente forma:

> Artículo 44. Procedimiento.
>
> 1. El procedimiento de calificación ambiental, se desarrollará con arreglo a lo que reglamentariamente se establezca.
>
> 2. Se integrará en el de la correspondiente licencia municipal, cuando la actividad esté sometida a licencia municipal.
>
> 3. *Se resolverá con carácter previo, en los supuestos en que el inicio de la actividad esté sujeto a presentación de declaración responsable.*
>
> 4. *Cuando el inicio de la actividad esté sujeto a presentación de declaración responsable, reglamentariamente se determinará en qué supuestos la evaluación de los efectos ambientales de la actividad podrá efectuarse también mediante declaración responsable.*

En el Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, se sustituyó el Anexo de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad

2. BO. Junta de Andalucía de 9 de octubre de 2014, núm. 198, p. 10. B.O.E. de 21 de octubre de 2014, núm. 255, p. 85150.

Ambiental. Como consecuencia de ello, se ha introducido el instrumento de declaración responsable en muchas de las actuaciones sujetas anteriormente a calificación ambiental.

La afección del derecho de las energías renovables es operada mediante el Artículo 6. Modificación de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. La reforma determina la exigibilidad para aquellas actuaciones cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, consistente en que el promotor de las mismas deberá acompañar a la solicitud de autorización de la instalación a otorgar por la Consejería competente en materia de energía, junto a la documentación sectorial exigida, un anexo que describa las determinaciones del planeamiento urbanístico de aplicación y el análisis de su cumplimiento y un informe de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento en cuyo municipio se pretenda la actuación. En el procedimiento de autorización de dichas actuaciones, la Consejería competente en materia de energía requerirá informe a la Consejería competente en materia de urbanismo sobre la adecuación territorial o urbanística de la actuación propuesta.

De otro lado, se establece que en el marco de la correspondiente planificación energética en vigor, a las actuaciones de construcción o instalación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos vinculados a la generación mediante fuentes energéticas renovables, incluidos su transporte y distribución, no les será de aplicación lo referente a la prestación de garantía prevista en el artículo 52.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre. No obstante, la Consejería competente en materia de energía establecerá, por resolución, el importe de la garantía necesaria para la restauración de las condiciones ambientales y paisajísticas de los terrenos y de su entorno inmediato, en cumplimiento esto último de lo dispuesto en el artículo 52.6 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Asimismo, el porcentaje máximo de la prestación compensatoria previsto en el artículo 52.5 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (se fija para estas instalaciones en el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar para su implantación efectiva), y la base de cálculo de dicha prestación compensatoria no incluirá, en ningún caso, el importe correspondiente al valor y los costes asociados a la maquinaria y equipos que se requieran para la implantación efectiva o para el funcionamiento de las citadas instalaciones, sean o no parte integrante de las mismas. *Es una obvia medida de fomento, que podría ir más lejos si llegara a la total supresión en estos supuestos.*

En tercer lugar, la Ley núm. 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, da una

nueva redacción al apartado 1 del artículo 56 *de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía*, que queda de la siguiente manera:

> «Artículo 56. Ámbito de aplicación.
>
> 1. 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 la 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:
>
> 1º Instrumentos de planeamiento general, así como sus innovaciones.
>
> 2º Aquellos instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a áreas urbanas 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, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, ***que reglamentariamente se determinen.*** 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».

Hemos resaltado en negrita la modificación. Creemos que dicha modificación permite una reconsideración razonable del impacto en salud (y así se ha hecho). A nuestro juicio, la evaluación de impacto en salud es innecesaria porque la evaluación de impacto ambiental comprende los efectos sobre la población y la salud. Así lo determina la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Recordemos el art. 35 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental:

> Artículo 35 Estudio de impacto ambiental
>
> 1. El promotor elaborará el estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, la siguiente información en los términos desarrollados en el anexo VI:
>
> ……

> c) **Evaluación y, si procede, cuantificación de los efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana,** la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto.

De forma que si lo que se quiere es la coordinación con la Administración sectorial sanitaria la vía son las consultas previas. No creemos que deban multiplicarse sin necesidad trámites e informes *que si están bien hechos son redundantes*.

La reconsideración reglamentaria que hemos anunciado aun siendo amplia no es total. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 169/2014, de 9 diciembre[3], que establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aquellos supuestos en que las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos se localicen, con carácter general, a una distancia superior a 1000 metros de una zona residencial; o a más de 1000 metros en el supuesto de efectos en la calidad del aire, el promotor no estará obligado a elaborar el documento de valoración del impacto en la salud previsto en el artículo 6 de este Decreto. En estos casos, la evaluación sobre los efectos para la salud de la actividad u obra y sus proyectos se efectuará sobre el estudio de impacto ambiental y dentro del procedimiento de tramitación del instrumento de control y prevención ambiental. Vemos criticables dos aspectos. El criterio de los 1000 metros que recuerda el RAMIPM y la vieja técnica del alejamiento. Y que la Ley remita en blanco a criterios determinados reglamentariamente sin establecer los principios de su determinación.

Damos cuenta del Decreto-ley núm. 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y establece medidas en relación con el Servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios. La Disposición adicional de esta norma reserva al sector público la Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de Andalucía que se realizará de manera directa por la Administración de la Junta de

3. BO. Junta de Andalucía 15 de diciembre de 2014, núm. 243, p. 15.

Andalucía, en régimen de exclusividad, a través de la sociedad mercantil del sector público andaluz «Verificaciones Industriales de Andalucía, SA».

La exposición de motivos justifica esta decisión sobre la existencia entre los servicios de Inspección Técnica de Vehículos y de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios de un evidente paralelismo, en la medida en que ambos tienen por objeto la verificación en máquinas del cumplimiento de unos requisitos de uso, mantenimiento y puesta a punto. Por ello, afirma la exposición de motivos "es necesario aprovechar las sinergias que puede producir la prestación de ambos servicios por una misma entidad, implantada en todo el territorio de Andalucía y dotada de una amplia Red de Estaciones" y se trata igualmente de evitar "las distorsiones que podría ocasionar la atomización del Servicio de Inspección a partir de la proliferación de entidades autorizadas para su prestación, al centrarse éstas fundamentalmente en las zonas con mayor densidad de equipos de aplicación de productos fitosanitarios, con el consiguiente perjuicio para las personas titulares de tales equipos en núcleos de población más dispersos".

Por último, se ha dictado el Decreto-ley núm. 15/2014, de 25 de noviembre[4], por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. El objeto de esta norma es ampliar en el mismo el plazo de suspensión del procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales que se especifican en el artículo 2.1 de este Decreto-ley, para preservar la eficacia de las futuras determinaciones del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía mientras dure su tramitación. La exposición de motivos justifica esta medida en la previa ampliación del plazo del plazo de aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía que podría llevarse a cabo mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, en virtud de la habilitación que la Disposición adicional única del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre. Esta ampliación ha sido realizada a la vista de la información pública en la que se han presentado 918 escritos que contienen un total de 3.547 alegaciones, que han sido tipificadas e informadas técnica y jurídicamente por los servicios técnicos de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Se invocan otros factores adicionalmente: El elevado número de municipios afectados (62) y la activa participación habida durante la información pública, tanto de

4. BO. Junta de Andalucía de 27 de noviembre de 2014, núm. 232, p. 10.

las organizaciones empresariales, sindicales y ecologistas, como de los grupos profesionales y centros universitarios, formulando propuestas y alternativas de gran importancia, ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar las tareas de concertación que posibiliten alcanzar el grado de consenso adecuado sobre el contenido del Plan.

El Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, se modifica en los siguientes términos:

> Uno: Se modifica el artículo 2.3 que queda con la siguiente redacción:
>
> «3. Las medidas de suspensión a que se refiere el apartado primero tendrán una vigencia máxima de dos años y seis meses desde la entrada en vigor de este Decreto-ley y quedarán sin efecto si dentro de dicho plazo se produce la adaptación del respectivo Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esta suspensión se extingue, en todo caso, con la entrada en vigor del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía».
>
> Dos: Se modifica la disposición adicional única, que queda con la siguiente redacción:
>
> «Disposición adicional única. Plazo para la aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral.
>
> El Consejo de Gobierno deberá aprobar el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en el plazo de dos años y seis meses desde la entrada en vigor de este Decreto-ley».

El resultado es la ampliación de plazo de aprobación de Plan y del plazo de suspensión en seis meses hasta el 28 de mayo de 2015.

3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto núm. 132/2014, de 16 de septiembre[5], por el que se crea el Observatorio Andaluz de la movilidad Sostenible y la Logística. También el Decreto núm. 67/2014, de 25 de febrero[6], por el que se aprueban los Estatutos de la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía.

5. BO. Junta de Andalucía de 2 de octubre de 2014, núm. 193, p. 42.
6. BO. Junta de Andalucía de 13 de marzo de 2014, núm. 49, p. 384.

Se destaca especialmente en el ámbito de las normas de acción el Decreto núm. 36/2014, de 11 de febrero[7], que regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. El Decreto establece una distribución de las competencias y funciones en materia de ordenación del territorio y urbanismo entre los distintos órganos autonómicos, adaptándolas a la nueva estructura administrativa y a las modificaciones normativas habidas en este periodo. Todo ello sin perjuicio de las competencias municipales en dichas materias, que no son objeto del presente Decreto. Regula una nueva composición y funcionamiento de los órganos colegiados, tanto decisorios como consultivos, con el objetivo de incrementar la participación de estos órganos en la fase previa de tramitación del planeamiento territorial y urbanístico aportando sugerencias y observaciones, y no en su fase final, como venía sucediendo hasta ahora, lo que restaba operatividad a los debates y propuestas que pudieran surgir en el seno de los mismos. En razón a ello, se atribuyen nuevas funciones a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo que pasan a denominarse Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo y se modifican las atribuidas a la actual Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, que se mantiene como órgano superior de carácter consultivo y de participación a nivel regional, y cambia su denominación por la de Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Las Comisiones Territoriales y el Consejo Andaluz asumen además las funciones de la actual Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística, que se suprime. Mediante el presente Decreto se crean las Comisiones Provinciales de Coordinación Urbanística, que conforme a lo dispuesto en el artículo 32.1.2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, con el objetivo tanto de integrar y armonizar la emisión de los informes preceptivos que debe emitir la Junta de Andalucía en la tramitación del planeamiento urbanístico, como de facilitar las tareas de colaboración y cooperación con los municipios, lo que redundará en beneficio de la necesaria coordinación interadministrativa y la reducción de plazos en la tramitación de dicho planeamiento.

Las disposiciones, adicional séptima y octava de este el Decreto núm. 36/2014, de 11 de febrero, afectan a la Evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico estableciendo las siguientes novedades:

a) El plazo máximo para la emisión del informe previo de valoración ambiental, tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento, será

7. BO. Junta de Andalucía de 20 de febrero 2014, núm. 35, p. 9; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 43, p. 10.

de tres meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la documentación completa en la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística correspondiente.

b) Concluido el trámite de información pública, el titular de la actuación remitirá las alegaciones y sugerencias presentadas respecto al Estudio de Impacto Ambiental al órgano competente para la evaluación ambiental, para su consideración en el trámite de emisión del informe de valoración ambiental.

c) El plazo máximo para la emisión del informe de valoración ambiental, tras la aprobación provisional del instrumento de planeamiento, será de un mes y quince días, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la documentación en la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística correspondiente[8].

d) En los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, así como de sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural, de los municipios identificados como Ciudades Principales y Ciudades Medias de nivel 1 del sistema de ciudades del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, corresponderá la tramitación y la emisión del informe previo de valoración ambiental a la Delegación Territorial con competencias en medio ambiente, y el informe de valoración ambiental, a la Dirección General con competencias en materia de prevención y control ambiental.

e) En el resto de procedimientos de evaluación ambiental de planes urbanísticos, la competencia para la tramitación y emisión de los informes a que hace referencia el apartado anterior corresponderá a la Delegación Territorial con competencias en medio ambiente, si bien la persona titular de la Dirección General competente en materia de prevención y control ambiental podrá avocar para sí estas competencias en determinados aquellos casos por su especial incidencia.

En el ámbito de las competencias destaca la Orden de 28 de julio de 2014[9], por la que se delegan competencias en materia de subvenciones y la

8. Para el resto de instrumentos de planeamiento la evaluación ambiental se regirá por lo establecido en el artículo 40 de la Ley 7/2007, de 9 julio y Disposición transitoria cuarta de la misma, según la cual será de aplicación, de forma transitoria hasta que se desarrolle reglamentariamente el procedimiento para la evaluación ambiental, el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.
9. BO. Junta de Andalucía de 10 de septiembre de 2014, núm. 176, p. 68.

Resolución de 17 de marzo 2014[10], por la que se delegan competencias en materia de contratación administrativa.

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

– Acuerdo de 21 de enero 2014[11], por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los recursos naturales del ámbito de Los Alcornocales y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Los Alcornocales.

– Acuerdo de 26 de agosto 2014, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los recursos naturales del ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves[12].

– Decreto núm. 119/2014, de 29 de julio[13], por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de Movilidad Sostenible. El Plan tiene como objetivos:

1. La implantación de formas de desplazamiento de personas y de transporte de mercancías con el menor impacto ambiental posible, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático, al ahorro y a la eficiencia energética y a la reducción de la contaminación acústica y atmosférica.

2. Priorizar la reducción del transporte en coche o moto en beneficio de los desplazamientos a pie, en bicicleta y en sistemas de transporte público colectivo.

3. Procurar el trasvase de mercancías al ferrocarril o a otros medios más sostenibles, particularmente cuando se trate de distribución de mercancías en entornos urbanos.

4. Mejorar el medio ambiente urbano y rural, la salud y seguridad de la ciudadanía, y la eficiencia del modelo[14].

10. BO. Junta de Andalucía de 21 de marzo de 2014, núm. 55, p. 30.
11. BO. Junta de Andalucía de 22 de enero de 2014, núm. 14, p. 42.
12. BO. Junta de Andalucía de 23 de septiembre 2014, núm. 186, p. 173; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 247, p. 104.
13. BO. Junta de Andalucía de 31 de julio de 2014, núm. 148, p. 80.
14. *Cfr.* Artículo 2. Objetivos.

En este mismo ámbito hemos de dar cuenta de los siguientes acuerdos:

– Acuerdo de 1 de julio 2014[15], por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área de Jaén.

– Acuerdo de 1 de julio 2014[16], por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área del Campo de Gibraltar.

– Acuerdo de 1 de julio 2014, por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área de Córdoba[17].

– Acuerdo de 1 de julio 2014[18], por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área de Almería.

– Acuerdo de 1 de julio 2014[19], por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área de Huelva.

– Decreto núm. 9/2014, de 21 de enero[20], por el que se aprueba el Plan Andaluz de la Bicicleta 2014-2020.

– Decreto núm. 110/2014, de 1 de julio[21], por el que se aprueban los Planes de Emergencia Exterior ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas correspondientes a los establecimientos: Solacor Electricidad, en El Carpio (Córdoba); La Africana Energía, SL, en Fuente Palmera (Córdoba); Termosolar Palma Saetilla, SL, y Solar Guzmán Energía, SL, en Palma del Río (Córdoba); Central Termosolar Andasol, en Aldeire y La Calahorra (Granada); Helioenergy Electricidad, en Écija (Sevilla); Soleval Renovables, SL, en Lebrija (Sevilla); Ibereólica Solar Morón, SL, en Morón de la Frontera (Sevilla); y Sevitrade, SL, en Sevilla.

B. Desarrollo sostenible

– Acuerdo de 25 de marzo 2014[22], que aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2020. Esta estrategia, que no tiene valor normativo, posee los siguientes contenidos:

– Definición de objetivos y enunciado de principios orientadores.

15. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 135.
16. BO. Junta de Andalucía de 11 julio de 2014, núm. 134, p. 127.
17. BO. Junta de Andalucía de 11 julio de 2014, núm. 134, p. 123.
18. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 119.
19. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 131.
20. BO. Junta de Andalucía de 25 de febrero 2014, núm. 38, p. 11.
21. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 70.
22. BO. Junta de Andalucía 9 de mayo de 2014, núm. 88, p. 9.

– Diagnóstico de la situación ambiental integrando la componente económica y social e identificación de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades por áreas temáticas. Las áreas temáticas se seleccionarán en consonancia con los objetivos temáticos del Marco Estratégico Común 2014-2020 establecidos por la Comisión Europea para la aplicación de los fondos europeos y las prioridades recogidas en la Estrategia Europa 2020.

– Definición de propuestas de actuación para las once áreas temáticas definidas en la Estrategia.

Estamos por tanto ante *soft law* con valor meramente político y "orientativo" pero no vinculante más allá de su valor interpretativo o como expresión de actos que puedan generar confianza legítima.

C. Espacios naturales protegidos y recursos naturales

– Acuerdo de 21 de enero 2014[23], por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Los Alcornocales y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Los Alcornocales.

– Acuerdo de 26 de agosto 2014, por que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves[24].

D. Subvenciones y ayudas ambientales

– Orden de 30 de diciembre 2014[25], por la que se modifica la Orden de 2 de diciembre de 2011, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva dirigidas a la mejora de la Sanidad Vegetal, mediante la aplicación de técnicas de Control Integrado a través de las Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura (ATRIAs).

– Decreto núm. 185/2014, de 30 de diciembre[26], que establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales a empresas para promover la investigación y el desarrollo e innovación.

---

23. BO. Junta de Andalucía de 22 enero de 2014, núm. 14, p. 42.
24. BO. Junta de Andalucía de 23 septiembre de 2014, núm. 186, p. 173; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 247, p. 104.
25. BO. Junta de Andalucía de 14 enero de 2015, núm. 8, p. 11.
26. BO. Junta de Andalucía de 9 enero de 2015, núm. 5, p. 9.

– Orden de 18 de diciembre de 2014[27], por la que se modifica la de 4 de febrero de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de un Programa de Incentivos para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía, y se efectúa su convocatoria para el año 2015.

E. Instrumentos de mercado y tributos ambientales

– Orden de 20 de noviembre 2014[28], por la que se modifica el Reglamento Específico de Producción Integrada de Arroz, aprobado mediante Orden de 16-2-2012.

– Resolución de 23 de diciembre 2014[29], por la que se determinan las excepciones a la recuperación de costes de los cánones de regulación y tarifas de utilización del agua en las Cuencas Intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2014.

F. Contaminación

– Resolución de 8 de enero de 2014[30], por la se actualiza el modelo de notificación anual de emisiones y transferencias de contaminantes.

– Decreto núm. 75/2014, de 11 de marzo[31], por el que se modifica el Decreto 357/2010, 3-8-2010, por el que se aprueba el Reglamento para la protección de la calidad del cielo nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética. Este Decreto tiene por principal objeto la ampliación de determinados plazos establecidos en el mismo para que los Ayuntamientos lleven a cabo una serie de actuaciones cuyo elevado coste, en la actual difusión de escasez de recursos económicos es difícil de asumir.

G. Prevención ambiental

– Decreto 169/2014, de 9 de diciembre[32], que establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Además de las innovaciones ya reseñadas, el Decreto incorpora este instrumento de declaración responsable para la valoración del impacto en salud de estas actuaciones que, por lo general, se corresponden con microempresas, empresas de economía artesanal y/o de economía

27. BO. Junta de Andalucía de 24 de diciembre de 2014, núm. 251, p. 16.
28. BO. Junta de Andalucía de 29 de diciembre de 2014, núm. 231, p. 35.
29. BO. Junta de Andalucía de 29 de diciembre de 2014, núm. 253, p. 37.
30. BO. Junta de Andalucía de 17 de enero de 2014, núm. 11, p. 31.
31. BO. Junta de Andalucía de 26 de marzo de 2014, núm. 58, p. 53.
32. BO. Junta de Andalucía de 15 de diciembre de 2014, núm. 243, p. 15.

familiar, continuando así con la simplificación de su régimen de autorización llevada a cabo por el Decreto-Ley.

H. Inspección ambiental

– Resolución de 16 de diciembre de 2014[33], de la Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua, que aprueba el Plan de Inspección Ambiental a las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002 de 1 de julio, en Andalucía (2015-2017).

– Resolución de 4 de febrero 2014[34], por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2014.

I. Empleo verde y profesiones

– Acuerdo de 10 de junio 2014[35] por el que se aprueba la formulación de la Estrategia para la Generación de Empleo Medioambiental en Andalucía 2020.

– Orden de 15 de mayo 2014[36], por la que se aprueban los Estatutos del Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía y se disponen su inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de Andalucía.

– Orden de 23 de junio 2014[37], por la que se establecen las normas reguladoras de la concesión de becas de formación en el Proyecto Life+ Ecoedición y se convocan becas para el ejercicio 2014.

– Orden de 12 de noviembre 2014[38], por la que se modifica el Anexo 3 del Decreto 161/2007, de 5-6-2007, que establece la regulación de la expedición del carné para las actividades relacionadas con la utilización de productos fitosanitarios y biocidas.

– Orden de 23 de octubre 2014[39], que desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico en Aprovechamiento y Conservación del Medio Natural.

33. BO. Junta de Andalucía de 13 de enero de 2015, núm. 7, p. 98.
34. BO. Junta de Andalucía de 19 de febrero de 2014, núm. 34, p. 84.
35. BO. Junta de Andalucía de 9 de mayo de 2014, núm. 88, p. 9.
36. BO. Junta de Andalucía de 21 de mayo de 2014, núm. 96, p. 101.
37. BO. Junta de Andalucía de 24 de julio de 2014, núm. 143, p. 12.
38. BO. Junta de Andalucía de 18 de noviembre de 2014, núm. 225, p. 11.
39. BO. Junta de Andalucía de 12 de diciembre de 2014, núm. 242, p. 65.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos más destacados producidos en este año.

A) El caso "Algarrobico": la STSJ núm. 2273/2014, de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 29 de julio (RJCA 2014, 484), Recurso de Apelación 2026/2008, Ponente Toledano Cantero.

Esta tiene como objeto el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 37/08, de 5 de febrero, por el cual se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en lo que afecta al sector ST-1 denominado "El Algarrobico" que se incluye en la zona C3 y ST2 de las NNSS de Carboneras. La sentencia *estima el recurso contencioso administrativo formulado por Azata del Sol, contra el* Decreto 37/2008, de 5 de febrero, *y consecuentemente, se revoca el acto administrativo impugnado por no ser ajustado a derecho en el particular relativo a la norma 4.2.3.3 Anulando y dejando sin efecto el inciso final que dice, "entre las que se incluye el sector ST-1 (SUE R5 en las NNSS. de Carboneras 1988), denominado Algarrobico"; y se declara que el nivel de protección medio ambiental del referido sector debe ser el correspondiente a las demás áreas declaradas como zona D en el PORN aprobado por Decreto 37/08 conforme a la planimetría publicada en el BOJA, debiendo reflejarse dicha zonificación en la cartografía correspondiente. La sentencia declara el derecho de la actora a que los terrenos incluidos en el Sector ST2 de Carboneras se incluyan en la zonificación del Decreto impugnado como "D" en el PORN de 2008.* El fallo es contradictorio a la sentencia firme que el 11 de junio de 2012 emitió la misma sala, la cual contenía el siguiente fallo; "*Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo formulado por la representación procesal de Greenpeace España contra el* Decreto 37/08, de 5 de febrero, *por el cual se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en lo que afecta al sector denominado 'El Algarrobico' que se incluye en la zona C3; y consecuentemente, se revoca el acto administrativo impugnado por no ser ajustado a derecho y se declara que el nivel de protección medio ambiental del referido sector debe ser el otorgado como zona C1 en el PORN aprobado* por Decreto 418/94 *conforme a la planimetría publicada en el BOJA".*

Esto es, zona C3; es por tanto un terreno no urbanizable al considerarse de especial protección, mientras que en la sentencia emitida por la Sala dos años más tarde, pasa a considerar este mismo terreno incluido en la zonificación D ("áreas excluidas de la zonificación ambiental en la

cual se incluyen aquellas áreas no incluidas en el resto de las categorías, en concreto, aquellos suelos urbanos y urbanizables cuyo desarrollo, a priori, se considera posible siempre que se determine su no afección a los hábitats naturales y las especies que motivaron la inclusión de este espacio natural en la red Natura 2000"), concretamente en la subzona D-2 Áreas Urbanizables ("*Se consideran así aquellos espacios que, clasificados por el planeamiento municipal vigente como tales, no presentan contradicción alguna con los objetivos de conservación del Parque Natural. Esto es, no afecten al patrimonio cultural del Parque Natural o prevean usos que se consideren incompatibles, como los industriales. Desde una óptica espacial, estas áreas se localizan actualmente, en espera de la reglamentaria adecuación del planeamiento urbanístico municipal vigente, junto a los núcleos de población de San José, El Pozo de los Frailes, Rodalquilar, Las Negras y Agua Amarga*"). La sentencia estima el recurso de apelación del Ayuntamiento de Carboneras y de la empresa titular de la licencia de obras del Hotel "Azata del Sol SL.", revoca en su integridad la sentencia apelada y la deja sin efecto. El motivo de la revocación es que la sentencia causa indefensión a las partes demandadas, Ayuntamiento de Carboneras y mercantil Azata del Sol, al no haber resuelto de forma congruente y motivada sus argumentos contra la revisión de oficio, ni la denuncia del Ayuntamiento de que las asociaciones ecologistas no habían aportado los documentos que exige la Ley para interponer demandas contencioso-administrativas.

La sentencia decide el fondo del asunto, y resolviendo sobre las distintas demandas contra la licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento de Carboneras, acuerda declarar inadmisibles los recursos interpuestos en nombre de la Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense así como en nombre de la asociación "Federación Provincial Ecologistas en Acción-Almería". La causa de la inadmisión es que quienes comparecieron en nombre de estas asociaciones ecologistas no acreditaron que existiera un previo acuerdo del órgano competente de las respectivas asociaciones que asumiera la decisión de interponer las demandas.

El TSJ al resolver el fondo de la demanda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, desestima los motivos por los que la Junta solicitó la revisión de oficio, y declara que la licencia fue otorgada con arreglo al planeamiento urbanístico aplicable ya que este planeamiento había sido aprobado por la propia Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento, contando con informes previos y favorables de la Administración del Estado, que como titular de la defensa de las Costas no opuso ningún inconveniente.

Por último, explica que el ordenamiento jurídico debe articular los medios para que los Planes urbanísticos sean coherentes con la legislación

ambiental y de costas, pero que una vez aprobados, su aplicación y la concesión de las licencias de obras previstos en dichos Planes es obligatoria para el Ayuntamiento, y que no puede alegarse la nulidad de aquellos Planes Urbanísticos, que son normas jurídicas vigentes, y su eventual nulidad no constituye causa para la revisión de la licencia urbanística.

El TSJ considera que la propia Ley impide los procedimientos de revisión de oficio de los reglamentos y planes urbanísticos a instancia de particulares, que pueden solicitar su declaración de nulidad si recurren las licencias que los aplican dentro del plazo legal para ello (dos meses desde el otorgamiento de la licencia), pero una vez que dichas licencias alcanzan firmeza, solo se puede pedir su revisión de oficio por defectos de nulidad de las propias licencias, y no de los planes o reglamentos que definen las condiciones para otorgarlas.

B) Espacios Naturales Protegidos: Nulidad del Decreto 15/2011, que establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y aprueba medidas de agilización de procedimientos administrativos en cuanto a la facultad conferida de determinación/concreción de los límites del Espacio.

Así se han pronunciado la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 173/2014 de 17 de febrero (RJCA 2014, 505) y la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 308/2014 de 13 de marzo (RJCA 2014, 848), f. de Dcho 3º, anulando la Disposición Final Decimocuarta, apartado 2, f) del Decreto 15/2011 que señala la competencia del consejero correspondiente "Para adaptar mediante Orden la descripción literaria o gráfica de los límites de los parques naturales que se recoja en el correspondiente instrumento de planificación de cada parque natural, a la información más actualizada que se disponga, con la finalidad de eliminar toda posible ambigüedad o mejorar su precisión". La Disposición Final Decimocuarta, apartado 2, f) preveía que la actualización de dicha información podía producirse como consecuencia de los avances tecnológicos o científicos que tuvieran 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. El procedimiento de actualización de límites incluía un trámite de información pública y audiencia a interesados. El TSJ anula dicha Disposición pues "se estaría habilitando al consejero competente en la materia para delimitar lo que realmente son los límites, y con ello, el propio parque

o espacio natural", ya que toda modificación de dichos espacios requiere de un procedimiento específico. La sentencia tiene un voto particular de VALPUESTA BERMÚDEZ, que se muestra partidario de una sentencia íntegramente estimatoria de la demanda, y no sólo parcialmente, declarando nulas la disposición transitoria segunda, apartado 1, párrafo primero, así como la disposición final decimocuarta, punto 2, apartados e) y f) del Decreto 15/2011, de 1 de febrero.

C) Vulneración de los límites del crecimiento fijados en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) por el Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Janda.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 5 de junio, JUR 2014, 224349, f. de Dcho 9º, ha estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Janda por vulneración de los límites de crecimiento urbanístico residencial impuestos por la norma 45 del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. Considera esta sentencia que la norma 45 del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía y principios referidos no son respetados por el art. 12.4 de la normativa del POTJ, que establece lo siguiente: la clasificación como urbanizable de los suelos incluidos en las áreas de oportunidad no computará a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la norma 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Para el TSJ esto "En modo alguno, cumple el último precepto reseñado, con las previsiones de la norma 45.4 del Plan de Ordenación del Territorio, no se trata de motivación y justificación de alteraciones sustanciales de los parámetros objetivos de los límites del mismo, ni mucho menos de que el POTJ, en su art. 12.4, haya establecido un criterio específico para cada ámbito, sino que de lo que se trata es de su no aplicación, por lo que se vulnera su contenido al infringir su carácter vinculante, a la luz de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 1/1994, en cuyo apartado primero indica que las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales y en su apartado segundo, expresa que las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables".

D) Empleo ambiental al servicio de la Administración. Legitimidad de la integración en la Agencia del Medio Ambiente y del Agua del personal

laboral procedente de la Empresa Pública EGMASA. Legitimidad de los requisitos de capacitación como técnicos habilitados a los efectos previstos en el Decreto 6/2012, de 17 enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 de febrero, JUR 2014, 284551, ha declarado la validez del Decreto 104/2011, de 19 de abril, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía procediendo a la integración en la Agencia del personal laboral de empresa pública EGMASA. El TSJ ha desestimado la alegación de vulneración del principio de igualdad y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a la función pública. El objeto del recurso es el Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. Hay que hacer constar que esta misma Sala y Sección dictó la STSJ de 13 de septiembre de 2012 (recurso 440/2011) por la que estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo que se había interpuesto al amparo de los arts. 114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, declaró nula la disposición adicional segunda del referido Decreto 104/2011, de 19 de abril, como también hizo en sentencia de 15 de diciembre del 2011 (recurso 434/2011). El Tribunal Supremo, sin embargo, en su sentencia de 27 de enero 2014 (recurso núm. 3740/2012) estimó los recursos de casación que contra aquélla interpusieron la Junta de Andalucía y la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía y, anulándola, desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Al Andalus de Empleados Públicos de la Junta de Andalucía, la Asociación Defiendo Mi Derecho y Gestión Pública y por otros contra el referido Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia del 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, habían otorgado medida cautelar contra la integración por considerarla contraria al art. 23 CE. Literalmente se afirmaba que el régimen de integración de aquellas entidades en las agencias no respetaba 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 siendo un desprecio al Estado de Derecho. Así se pronunciaron la STSJ de Andalucía de 2 de noviembre de 2011, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección primera, Ponente María Luisa Alejandre Durán (RJCA 2011, 828), recaída en el recurso 414/2011 en relación con los Estatutos de la Agencia andaluza de Instituciones

culturales y la posterior STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 15 de diciembre 2011 (JUR 2012, 164944), en relación con los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. La Sección Primera de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) acordó 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, había 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 formaba 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) contra cada uno de los decretos por los que la Junta aprobó los estatutos de siete de las ocho nuevas agencias y también contra cada uno de los protocolos de integración de personal aprobados por resoluciones de la Secretaría General para la Administración Pública. El Auto reconocía 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 TSJ ahora, en la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 de febrero (JUR 2014, 284551), ahora suscribe los argumentos dados por el TS (f. de Dcho 1º).

Los argumentos son los siguientes:

(i) el personal laboral de EGMASA no cambió su régimen jurídico como consecuencia de lo establecido en la Ley 1/2011 y del Decreto 104/2011 de la Junta de Andalucía.

(ii) tampoco cambió la titularidad pública de la entidad empleadora ni el objeto de su actividad, pues la única modificación operada a causa de

esas normas fue el régimen de personificación de dicho empleador, que pasó, de constituir una sociedad mercantil de titularidad pública, a ser sucedido por una agencia pública empresarial a la que se asignaron los cometidos de aquélla;

(iii) la subrogación del nuevo empleador en la situación jurídica que ostentaba el anterior en sus contratos de trabajo no es una innovación normativa, sino una aplicación de la regulación de la sucesión de empresas contenida en la normativa laboral general: es decir, del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, regulación, claramente dirigida a favorecer la estabilidad laboral y, por tanto, orientada al designio de pleno empleo que incorpora el artículo 40.1 de la Constitución como principio rector de la política social y económica;

(iv) la disposición adicional segunda del Decreto 104/2011 carece de sustantividad jurídica, pues se limita a cumplir en sus términos la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011;

(v) tanto la Ley 1/2011 [disposición adicional cuarta 1.b)], como el Decreto 104/2011 (disposición adicional segunda 3), establecen que ese personal laboral que así se integra solamente podrá pasara la función pública de la Administración General de la Junta de Andalucía o a su personal laboral si supera los correspondientes procesos selectivos. Esos datos impiden apreciar en la integración que regula esa disposición adicional segunda del Decreto 104/2011, un acceso al empleo público que merezca ser calificado de gratuito, ilegal o injustificadamente discriminatorio. No es ilegal porque, por un lado, está amparado en lo que establece la Ley 1/2011 [artículo 24 y disposición adicional cuarta 1.b)] y, por otro, es coherente con lo establecido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores. Tampoco es gratuito, arbitrario o injustificadamente discriminatorio, porque pretende cohonestar la nueva configuración del sector público de Andalucía, dispuesta por el legislador autonómico, con la estabilidad en el empleo de quienes ya la tenían como personal laboral en las empresas públicas que resultan extinguidas en esa reordenación del sector público legalmente establecida; y porque la integración no supone ningún plus adicional al status laboral que antes poseía el personal integrado, al quedar circunscrita, como ya se ha señalado, a la Agencia que ha sucedido en su actividad a la empresa pública suprimida y no permitir a dicho personal pasar por vías excepcionales a la Administración General del Junta de Andalucía.

No podemos compartir estos fallos. No es lo mismo ser personal laboral de una sociedad mercantil que de una Agencia. Una sociedad mercantil

puede desaparecer tras liquidación en un concurso de acreedores[40]. Una Agencia no. La cuestión es cómo han sido los procedimientos en esta administración instrumental y paralela, a veces sin publicidad oficial, con tan solo inserción en tablón de anuncios, lo que no se compadece con los principios constitucionales de mérito y capacidad aplicables también a sociedades mercantiles.

La otra sentencia de la que damos cuenta es la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 214/2014 de 13 de febrero (JUR 2014, 102814), que declara la legitimidad de los requisitos de capacitación como técnicos habilitados a los efectos previstos en el Decreto 6/2012, de 17 enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica a quienes tengan experiencia de cinco años y al menos veinte estudios en la materia, regulación que no excede de la competencia de la Administración.

E) Responsabilidad patrimonial de la Administración y medio ambiente. Inexistencia de responsabilidad patrimonial por caída de roca en espacio protegido. Inexistencia de responsabilidad por ruidos generados por carretera.

En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 19 de mayo (JUR 2014, 204867), respecto de las lesiones sufridas como consecuencia de la caída de una piedra durante el tránsito por sendero de un parque natural. La Sentencia contempla el suceso como un supuesto de caso fortuito tratándose de hechos acaecidos en ruta no señalizada y existiendo un correcto mantenimiento del parque por parte de la Administración. La clave es que "No puede entenderse que exista actividad o servicio de la Administración creadora del riesgo inherente al mismo o derivado de su funcionamiento normal o anormal, ni siquiera deber de señalización y protección en todas las zonas de posible acceso humano dentro del Parque, hasta el punto de impedir la caída de piedras por causa natural o acción de animales

40. Véase Terol Gómez, *La insolvencia de las entidades instrumentales públicas y la declaración de concurso de acreedores* en *La Administración en tiempo de crisis: presupuestación, cumplimiento de obligaciones y responsabilidades,* Alberto Palomar Olmeda (Dir.), 2012, ISBN 978-84-9014-309-4, pp. 829-890; Calatayud Prats, "Sociedades de capital públicas locales y concurso de acreedores", *Anuario de derecho concursal*, ISSN 1698-997X, nº 27, 2012, pp. 137-177; Ayala Muñoz, "Declaración de concurso de acreedores de una sociedad cuyo capital es en su totalidad de titularidad pública Comentario al Auto del Juzgado de lo Mercantil de Las Palmas de Gran Canaria de 21 de noviembre de 2007", *2009. Anuario contencioso para abogados. Los casos más relevantes sobre litigación y arbitraje en 2008 de los grandes despachos*. LA LEY 3986/2011.

salvajes, pues aun no siendo la causa del daño la existencia de fuerza mayor, se estima que no existe el necesario nexo causal determinante de la obligación de indemnizar entre actividad o servicio de la Administración y el daño causado que por ende no le es imputable". Ciertamente contrasta este fallo con otros precedentes jurisprudenciales en los que se afirma la responsabilidad patrimonial. Si la caída de rocas era perfectamente previsible, al ser consecuencia de un proceso natural derivado de la composición geológica del monte, sin perjuicio de la imprevisibilidad de las fechas de desprendimiento (así, S. de 9 de diciembre de 1988 de la Sala de la A.T. de Pamplona y el f. de Dcho núm. 2 de la STS de 27 de octubre de 1990, Ar. 8390). También la STS de 12 de diciembre de 1989, Ar. 9392, Sala 3ª, Sección 5ª, Ponente Jiménez Hernández, niega que un acontecimiento sea imprevisible si el peligro es conocido ex ante. Se trataba del derrumbamiento de parte de la muralla de Cáceres. El TS niega en el f. de Dcho núm. 1 de esta sentencia que tal circunstancia sea imprevisible:

> … "lo cierto es que tal circunstancia no se da en el caso de autos, pues sucedido resulta patente que tal situación no fue algo inopinado e imprevisible o inevitable, ya que la situación de peligro era conocida desde bastantes meses antes con tiempo adecuado para tomar medidas en orden a evitar el derrumbamiento finalmente acaecido, Sin que por dicha Junta, se tomara precaución".

La otra sentencia de la que damos cuenta es la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 13 de febrero (JUR 2014, 284836), en relación con daños causados en viviendas por ruido soportado superior a los niveles máximos permitidos legalmente por la realización de obras de mejora de la comunicación urbana. El TSJ considera que el daño no tiene el carácter de antijurídico y que la indemnización es improcedente. La Administración demandada alegaba que la decisión administrativa de no colocar pantallas acústicas entraba dentro de un margen racional en el ejercicio de la potestad administrativa, y que los límites de ruido están dentro del margen admisible, por lo que el actor tiene el deber jurídico de soportar al tratarse de una carga que pesa sobre un ciudadano que vive cerca de una infraestructura. A tal fin, aportó sendos informes sobre parámetros de evaluación y aforos (intensidad de tráfico) elaborados en 2012, reflejando este último una intensidad media diaria de 14.670 vehículos/día reduciendo los tenidos en cuenta en el Estudio Acústico del proyecto inicial (23.817 veh/día) a partir de este dato y una vez corregida la velocidad máxima considerada ahora errónea (de 80 km/hora a 40 km/hora), produce a su vez la reducción de los niveles de ruido emitidos a 63,75 dBA por el día y 57,22 dBA por la noche. Lo insólito

es que el TSJ da la razón a la Administración a pesar de reconocer que no se ha realizado un estudio de ruidos sobre el terreno, a diferencia de los aportados por la actora que descalifica con los informes periciales de la Administración. Entiendo que debieran haberse usado los poderes para ordenar los poderes prueba de oficio previstos en la Ley jurisdiccional[41].

F) Indemnizabilidad de limitaciones establecidas por un PORN en espacios protegidos.

Vuelve sobre esta cuestión la STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 994/2014, de 7 de abril (JUR 2014, 195396), negando al demandante pago de la cantidad total de 179.118.490 euros por la pérdida de los anteriores aprovechamientos, concretando el valor de la pérdida del aprovechamiento minero en 178.415.010 euros, la del aprovechamiento ganadero en 605.005,80 euros y la pérdida del aprovechamiento cinegético en 98.475 euros, al verse modificada en cuanto a las posibilidades de explotación y aprovechamiento sostenible la finca de su propiedad por el mencionado Plan de Ordenación de Recursos Naturales y Plan Rector de Usos y Gestión, y pasar del grado de protección B2 (medio) en el Plan de 1994 al nivel máximo, A, incompatible con lo que entiende son los normales aprovechamientos de esta propiedad privada. Para el TSJ la solución viene dada por estos parámetros: el análisis de si en el nuevo Decreto los aprovechamientos mineros, ganaderos y cinegéticos han sido limitados; y segundo, si tales aprovechamientos existían con anterioridad al Decreto dictado para entenderse efectivamente limitados, porque la indemnización ha de quedar referida a daños reales, efectivos y económicamente evaluables, y no a meras expectativas de usos en la finca.

Esta cuestión de las limitaciones ha sido abordada en un caso muy similar por la STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 7 de octubre de 2013, rec. 2159/2007, LA LEY 193230/2013 que analiza el impacto de la nueva regulación contenida en el Decreto 98/2005, nuevo PORN y PRUyG del Parque natural de la Sierra de Castril, y si ésta ha limitado, restringido o anulado facultades o aprovechamientos que la recurrente tuviera sobre la finca. El TSJ afirma que para reconocer derecho a indemnización alguno ha de constatarse la existencia de un daño real y efectivo, determinado en que con la regulación del Decreto de 1994 las fincas afectadas tuvieran un efectivo uso ganadero, y que esta actividad hubiera sido mermada, limitada o anulada con

41. Es el art. 61 de la LRJCA. "El Juez o Tribunal podrá acordar de oficio el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto".

la nueva regulación contenida en el Decreto de 2005. Cree el TSJ que "no se constata que en las fincas existiera con carácter previo al nuevo PORN uso ganadero alguno, Y precisamente, con esta falta de actividad ganadera no puede pretenderse una indemnización, pues la misma resarciría meras expectativas y no el daño efectivo ocasionado en una actividad". Se sigue así la jurisprudencia previa de la que hemos dado cuenta como la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 2021/2012 de 25 de junio (JUR 2012, 327228), que ha reconocido a los propietarios el derecho a que la Administración inicie el procedimiento administrativo expropiatorio correspondiente para determinar si la nueva zonificación con el PORN de 2008 (en un recurso contencioso administrativo contra el Decreto 37/08, de 5 de febrero, de la Consejería de medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por el que se aprobó el PORN y el PRUyG del Parque natural de Cabo de Gata-Níjar), ha supuesto limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para los titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido y consolidado, y de ser así, abonar la adecuada indemnización.

G) Nulidad de una sanción impuesta por la Agencia del Agua como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del Estatuto en cuanto a su atribución competencial sobre la cuenca del Guadalquivir.

Así lo declara, entre otras, la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 22 mayo de 2014 (JUR 2014, 285052) que a la vista de la norma inconstitucional proclama la nulidad absoluta de una sanción en materia de aguas impuesta por la Agencia Andaluza del Agua. Recordemos que la STC de 16 de marzo de 2011, dictada el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120-2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, estimando parcialmente el recurso ha declarado la inconstitucionalidad de art. 51 EAAnd. El TSJ se limita en esto a seguir la doctrina fijada por el TS: La STS de 5 de octubre de 2012 (RJ 2012, 9623) (rec. 5571/2011), declarando no haber lugar al recurso de casación en interés de ley interpuesto contra igual pronunciamiento impugnado en esa apelación, deducido por el Letrado de la Junta de Andalucía contra la sentencia de 28 de junio de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo núm. 9 de Sevilla, en el recurso contencioso administrativo núm. 191/2010.

No compartimos esta sentencia. Si los actos dictados por el funcionario aparente son válidos ("*Lex Barbarius Philipus*") ¿Cómo negar entonces validez a los actos dictados con cobertura normativa a la postre anulada?

H) Tributos ambientales autonómicos: legitimidad de la tributación sobre la Emisión de gases en la atmósfera.

El Impuesto sobre Emisión de gases en la atmósfera es un impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de carácter directo, que "grava las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos desde instalaciones situadas en Andalucía, con la finalidad de incentivar conductas más respetuosas con el aire así como la mejora de su calidad". (Artículo 22.1 de la Ley 18/2003, de 28 de diciembre, del Parlamento de Andalucía). La STS de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 778/2014 de 25 septiembre (JUR 2015, 44754), respalda la legitimidad del tributo y declara que en el mismo se grava también "la emisión de gases" y que la base se ajusta al volumen de emisión, por lo que resulta de aplicación la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/2013 y a tenor de la cual, desestima la alegación de violación del principio de doble imposición. El TSJ se limita a reproducir las argumentaciones ya antes manejadas. En concreto, esta Sala (sede Málaga) ha resuelto el debate aquí planteado en Sentencias de 4 de junio de 2012 (JUR PROV, 288358) (recurso 1853/2004), 18 de junio de 2012 (recurso 1736/2012) y 29 de junio de 2012 (JUR PROV, 288012) (recurso 1852/2004); siendo esta última confirmada por el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 2ª, en reciente STS de 19 de junio de 2014 (RJ 2014, 4237) (recurso de casación 397/2013).

I) Planificación territorial y ambiental: necesidad de motivación de un plan especial que introduce nuevos usos.

En este ámbito resaltamos la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 487/2014 de 22 de mayo (RJCA 2014, 707), que estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Córdoba, por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Protección y Ordenación Urbanística S.N.U. Carretera de Palma del Río, considerando que carece de una justificación acerca de la introducción de nuevos usos en el régimen del SNUEP VG, máxime cuando no se acredita la conexión de éstos con los valores tutelados por un régimen de especial protección. En definitiva, el PE debió justificar debidamente el trazado de ese ámbito a partir del reconocimiento en el mismo de actividades industriales históricas y de los objetivos marcados por el instrumento de rango superior al que sirve de desarrollo; más tomando en consideración los usos que va a establecer como permitidos y autorizables en el mismo (superiores al otro ámbito de la misma

subzona), y que nos encontramos ante terrenos clasificados como Suelo No Urbanizable de Especial Protección Vega del Guadalquivir definidos por su gran productividad y capacidad agrícola y para el que el PGOU prevé (artículo 11.8.5) el mantenimiento y potenciación del uso agrícola teniendo en cuenta la valoración ambiental y paisajística de la vega como recurso irrecuperable.

J) Carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección.

Así lo declara la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm. 1594/2014 de 28 de julio (JUR 2014, 296928), f. de Dcho 4º, determinando que la clasificación del suelo rústico cuenta con el carácter de reglado cuando la clasificación del suelo rústico debe ser objeto de especial protección, no existiendo discrecionalidad. Transcribimos dicho F. de Dcho 4º:

> CUARTO.
>
> – "Aplicando esta doctrina al supuesto enjuiciado, y valorada por la Sala la prueba pericial de parte, conforme a la sana crítica, se ha de concluir que no se ha acreditado arbitrariedad alguna en el planificador a la hora de clasificar los suelos de *litis*, antes bien, consta en la Memoria que el espacio que rodea el Parque Natural de los Montes de Málaga –donde se integran los suelos de los recurrentes–, tiene valores naturalísticos y/o ambientales semejantes al espacio protegido… Se integra como área de interés territorial por su interés paisajístico y porque es una zona sometida a riesgos de erosión como consecuencia de las fuertes pendientes existentes, la progresiva desforestación y las escorrentías. Todo lo cual justifica sobradamente la clasificación urbanística impugnada, sin que el informe pericial aportado haya logrado desvirtuarla, y ello es así porque el perito parte de la indebida calificación que del suelo hace el POTAUM, y en tanto en cuanto no recaiga sentencia en el recurso ordinario que se tramita ante la Sala con el nº 987/2009, cuyo objeto es la impugnación directa de dicho instrumento urbanístico en el particular que nos ocupa, sus determinaciones son ejecutivas y justifican la clasificación que de los terrenos de *litis* hizo el PGOU impugnado. Por lo demás resulta de todo punto improcedente la impugnación indirecta que se hace del POTAUM, ya que es doctrina jurisprudencial reiterada la que expresa que para la viabilidad de tal pretensión es presupuesto imprescindible que conste concretamente la realidad de una infracción de normas superiores, y en el supuesto de *litis* la parte se la parte se limita a combatirlo desde el punto de vista del interés subjetivo, sin cita de norma legal contravenida".

K) Prevención ambiental. Subsanabilidad de la omisión de la EIA; necesidad de pronunciamiento expreso en el seno de la AAI.

Declara tal subsanibilidad la STSJ de Andalucía, Granada Sentencia núm. 45/2014 de 20 de enero (JUR 2014, 100841), en un supuesto de modificación del trazado de una línea eléctrica. El TSJ considera que el defecto de la omisión antes del Proyecto de Ejecución no impide que, en este caso, la EIA pueda alcanzar la finalidad del trámite; esto es, evaluar la adecuación al medio ambiente de la actividad. Y la omisión quedó subsanada con el estudio denominado "Revisión del documento de Estudio de Impacto Ambiental derivado del proyecto modificado" (folios 161 a 180 expediente ampliado). La consecuencia es que el acto es convalidado *ex* art. 67 de la LRJAP. En conclusión, con esta declaración se cumple con la finalidad del procedimiento preventivo ambiental respecto de la finca de la demandante; pues se plasma un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la autoridad competente de medio ambiente.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 517/2014 de 29 de mayo (JUR 2014, 224446), considera que la inclusión de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de otorgamiento de una autorización ambiental integrada, en modo alguno puede considerarse realizada e incluida "porque la Consejería de Medio Ambiente girara consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas para determinar el alcance del estudio de impacto ambiental". La Declaración de Impacto Ambiental es la resolución que finaliza el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, y como tal, debió de dictarse, sin perjuicio de que se incluyese en el procedimiento de autorización ambiental integrada.

L) Derecho administrativo sancionador, vertederos y medio ambiente.

Analizamos en primer lugar la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 1349/2014, de 5 de mayo (JUR 2014, 204751), en relación con la Sentencia que resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución sancionadora de la Delegación Provincial de Almería, recaída en el procedimiento sancionador JA/2005/1251/AGMA/PA, mediante la cual se imponía al Ayuntamiento recurrente una sanción de multa de 6.010, 13 euros como responsable de una infracción grave tipificada en el artículo 88 de la Ley 7/1994 de 18 de mayo de Protección Ambiental de Andalucía "creación y uso de vertedero no autorizado". La Sentencia anula el fallo de instancia

negando que por el principio de proporcionalidad pueda rebajarse las consecuencias sancionadoras de la franja establecida en la ley con los argumentos siguientes, que por su interés reproducimos:

> CUARTO.
>
> "Como se declara en S 26-04-2001, rec. 1/2000. del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en recurso de casación en interés de ley" El principio de proporcionalidad permite a los Tribunales moderar las sanciones impuestas por la Administración, pero hay casos en los que la posibilidad de aplicación de tal principio ha sido ya ejercida y agotada por la ley, a la que los Tribunales se deben (artículo 117.1 de la Constitución Española). Eso sucede cuando la ley divide las infracciones en niveles de gravedad y asigna a cada uno un máximo y un mínimo fijos de pena. En tales casos, la proporcionalidad, en principio, debe ejercerse dentro de tales márgenes y no se pueden violar los mismos con una simple apelación al principio de proporcionalidad".
>
> Esta doctrina –respetuosa con el principio de seguridad jurídica y con el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora de la Administración– determina la estimación del recurso de apelación interpuesto por la Junta de Andalucía y la revocación de la sentencia de instancia en su pronunciamiento sobre la rebaja de la sanción, confirmando la resolución administrativa impugnada".

No compartimos este fallo. El artículo 131.3 de la LRJ-PAC ordena respetar, al objeto de asegurar esa debida adecuación, los siguientes criterios: a) La existencia de intencionalidad –esto es, dolo– o reiteración; b) La naturaleza de los perjuicios causados; y c) "La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme". Estos criterios son "sin prejuicio" de lo establecido en leyes especiales. Pero *también son de aplicación en todo caso*. Entendemos que son de aplicación cuando las leyes especiales no prevén criterios de gradación, puesto que una norma especial no puede derogar una garantía básica de procedimiento administrativo común (por ejemplo, la LGT 2003 que no contempla la aplicación de estos atenuantes limitándolos a los cicateramente contemplados en la propia LGT, que en contra del derecho a la tutela efectiva exigen como único supuesto de atenuación la conformidad y pronto pago). García Manzano se ha mostrado favorable a la aplicación supletoria de los criterios de gradación. Admite expresamente dicha aplicación la STS 3 de julio 2013, id CENDOJ 28079130072013100218. Nosotros añadimos que cabe, no sólo la supletoria sino la analógica. Y, por supuesto, predicar la aplicabilidad de

los principios imperantes en el orden penal. *Específicamente en el ámbito de la graduación de las sanciones, así lo determina la STSJ de Andalucía de 16 de Julio de 2007, LA LEY 359846/2007.* Hoy es doctrina constitucional ***que los principios inspiradores del Derecho Penal rigen en el Derecho Administrativo, dado que ambos son manifestación del ordenamiento punitivo del Estado***. (Así, STC de 8 de junio de 1981; STC de 7 de octubre de 1983 y STC 18/1987). En este sentido el Fundamento de Derecho Tercero de la STC 54/2003, de 24 de marzo de 2003 (RTC 2003,54), declara que: *"la reiterada doctrina de este Tribunal, desde la STC 18/1981, de 8 de junio (FJ 2), que ha declarado, no sólo la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado".* ***Específicamente en el ámbito de la graduación de las sanciones, así lo afirma la STSJ de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª***, Sentencia 430/2007, de 16 de julio de 2007, rec. 5753/2002, Ponente Torres Donaire, LA LEY 359846/2007, f. de Dcho núm. 3º. Entendemos, por ello, que son de aplicación supletoria los criterios de los arts. 66, 70 y 638 del Código Penal. Es indubitada la aplicabilidad de los principios inspiradores del orden penal en el orden administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio [RTC 1981, 18] [F.J. núm. 2]; Sentencia núm. 120/1996 de 8 julio [RTC 1996,120]; STS [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª], de 20 enero 1995 [RJ 1995, 433]; STSJ Navarra núm. 194/2003 de 20 febrero [JUR 2004, 34035]). Recordemos que el art. 66 CP determina:

1ª Cuando concurra sólo una circunstancia atenuante, aplicarán la pena en la mitad inferior de la que fije la Ley para el delito.

2ª Cuando concurran dos o más circunstancias atenuantes, o una o varias muy cualificadas, y no concurra agravante alguna, **aplicarán la pena inferior en uno o dos grados a la establecida por la Ley,** atendidos el número y la entidad de dichas circunstancias atenuantes. Estas reglas son aplicables a las personas jurídicas *ex* Artículo 66 bis. (Penas impuestas a las personas jurídicas). Al mismo resultado llegamos por aplicación analógica *in bonum* de normas existentes de gradación de sanciones administrativas. EL RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE ESTAS REGLAS ES QUE PUEDE VENIR IMPUESTA UNA SANCIÓN INFERIOR.

Damos cuenta también de la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 26 de mayo (JUR 2014, 204816), en relación con la sanción impuesta a un Ayuntamiento que tolera un

vertedero ilegal. La Sala no comparte el razonamiento realizado por el Juzgado, con independencia de la propiedad de los terrenos en los que se asiente el vertido y su creación material. El TSJ declara que ha sido reiteradamente apreciada por la Sala la responsabilidad municipal como garante en materia de residuos en base al incumplimiento de su deber de vigilancia en base a las específicas competencias que en materia de gestión y recogida de residuos corresponde a los municipios conforme a los arts. 25 y 26 de la LBRL *y que* tal responsabilidad resulta un título de imputación subjetiva suficiente para sustentar la imputación de la infracción apreciada por la Administración.

M) Radiación electromagnética: nulidad de ordenanza que invade competencias estatales. Ruido de campanas y relojes.

En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia núm. 624/2014 de 18 de junio, (JUR 2014, 285048), en relación con la Ordenanza municipal reguladora de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas en el municipio de Gelves (Sevilla), respecto de la imposición a los operadores de límites de emisión en los respectivos términos municipales estimado una flagrante invasión de competencias exclusivas del Estado y declarando en consecuencia su nulidad procedente.

La STSJ de Andalucía, Granada 1363/2014 de 12 de mayo (JUR 2014, 205073), desestima un recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Jaén de fecha 29 de julio de 2011 (BOP, de 4 de octubre), por el que se aprueba definitivamente la Ordenanza municipal sobre Protección contra contaminación acústica. La cuestión que se plantea viene referida al artículo 2.2 d) de la Ordenanza al no excluir de sus prescripciones los relojes de los edificios públicos y campanas de templos o iglesias, lo que constituiría a juicio del demandante una habilitación a posibles y futuras agresiones acústicas. El TSJ se basa en que la cuestión se centra en el ruido producido por el tañido de las campanas y los relojes públicos amparándose en las resoluciones judiciales de los tribunales Superiores de Justicia, que han tratado sobre éste. Así el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, en Sentencia de 17/06/2011, núm. 514/2011, rec. 99/2010, resalta el interés social y el arraigo del toque de campanas que radica en la cultura cristiana y en las costumbres de un determinado pueblo y es un hecho indiscutible y probado por notoriedad la presencia de la Iglesia y sus campanas desde hace siglos. Y de igual forma, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 22-2-2011, núm. 67/2011,

rec. 336/2010, considera "a priori" justificada en los usos y costumbres sociales la llamada de las campanas a los cultos religiosos y el reclamo en su caso alarma. Con base en dichos precedentes se rechaza la impugnación. Creemos acertado el planteamiento cuya justificación técnico-jurídica debemos basar en el estándar jurisprudencial de la normal tolerancia justificativo de dichas inmisiones.

5. LISTA DE AUTORIDADES

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.caf07a2b81e3d0e08ff4f42080525ea0/?vgnextoid=4c0a65300f8e0410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnextchannel=13427defe7738310VgnVCM2000000624e50aRCRD

Lista de autoridades

Consejera

Dña. María Jesús Serrano Jiménez

Viceconsejero

D. Ricardo Domínguez García-Baquero

Secretaria General Técnica

Dña. Asunción Alicia Lora López

SECRETARÍA GENERAL DE GESTIÓN INTEGRAL DEL MEDIO AMBIENTE Y AGUA

Dña. Carmen Lloret Miserachs

Dirección General de Gestión del Medio Natural

D. Francisco Javier Madrid Rojo

Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana

Dña. Esperanza Perea Acosta

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental

D. Fernando Martínez Vidal

Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico

D. Juan María Serrato Portillo

Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua

Dña. María Belén Gualda González

SECRETARÍA GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO

D. Rafael Márquez Berral

Delegado Territorial en Almería	D. José Manuel Ortiz Bono
Delegado Territorial en Cádiz	D. Federico Fernández Ruiz-Henestrosa
Delegado Territorial en Córdoba	D. Francisco J. Zurera Aragón
Delegada Territorial en Granada	Dña. María Inmaculada Oria López
Delegada Territorial en Huelva	Dña. Josefa Inmaculada González Bayo
Delegado Territorial en Jaén	D. Sebastián Quirós Pulgar
Delegado Territorial en Málaga	D. Adolfo Moreno Carrera
Delegado Territorial en Sevilla	Dña. María Dolores Bravo García

AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA

Director Gerente: D. Juan Jesús Carandell Mifsut

XXIV

Aragón: La adopción en unos meses de las más importantes decisiones de la política ambiental de toda la legislatura

OLGA HERRÁIZ SERRANO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. Ordenación territorial, urbanismo y medio ambiente. 2.2. Aguas. 2.3. Espacios naturales protegidos. 2.4. Protección ambiental. 2.5. Protección de animales y plantas. 2.6. Tutela de recursos forestales. 2.7. Procedimientos telemáticos.* 3. ORGANIZACIÓN. *3.1. Reforma de la Administración ambiental periférica. 3.2. Política de protección de datos. 3.3. Otras medidas organizativas.* 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. 4.5. Política de fomento. 4.6. Expropiaciones.* 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. *5.1. El Tribunal Supremo ratifica la anulación del Plan de gestión del distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, recurrido en 2011 por Aragón. 5.2. Impuestos ambientales. 5.3. Aguas. 5.4. Subvenciones en materia de conservación del medio ambiente.* 6. PROBLEMAS. *6.1. El revés dado a la ampliación de la estación de esquí de Castanesa como consecuencia de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Montanuy por falta de evaluación ambiental estratégica. 6.2. La contaminación por lindano del río Gállego y la descoordinada respuesta de las Administraciones públicas. 6.3. El acuerdo sobre el cumplimiento de la cláusula de reserva energética incluida en las concesiones de algunos de los saltos hidroeléctricos que se explotan en la cuenca del Ebro.* 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN. 8. APÉNDICE LEGISLATIVO. 9. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Esa vieja imagen tópica de que algunos proyectos políticos y legislativos se aceleran en los últimos momentos de las legislaturas para tratar

de cumplir ciertos compromisos adquiridos con la ciudadanía y así dejar una determinada impronta por si las elecciones determinan otra mayoría de gobierno, parece haberse cumplido en el año 2014 en la Comunidad Autónoma de Aragón. Si ya nos referimos al ejercicio 2013 como el de la recuperación de la iniciativa política en materia medioambiental, el que analizamos ahora consolida claramente la tendencia. A punto de convocarse las nuevas elecciones autonómicas, que tendrán lugar en mayo de 2015 y cuyos resultados se prevén sumamente inciertos, se han aprobado en la materia que nos concierne cuatro leyes, de gran calado, como las de Prevención y Protección Ambiental, de modificación de las de Espacios Naturales Protegidos o de Montes, y la, sorprendente desde el propio título, de Aguas y Ríos de Aragón. Además, se encuentra ultimando su tramitación en las Cortes la nueva Ley de Caza, que sustituirá a la de 2002 y cuya aprobación está prevista en los primeros meses de 2015. A ellas hay que añadir otras leyes transversales que, aunque no propiamente ambientales, tienen notables puntos de conexión y elementos de tangencia, como es el caso de las que marcan las políticas urbanística y de la ordenación del territorio.

Por si fuera poco, ese gran impulso político no se ha limitado a la aprobación de importantes leyes generales cuya renovación se encontraba pendiente, sino que se ha traducido también en una abundante producción de instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos de la Comunidad. Durante el ejercicio, se han aprobado cuatro Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Naturales y dos Planes de Protección de Paisajes Protegidos, lo que marca un hito muy importante para la conservación de enclaves naturales de singular trascendencia para nuestro territorio.

Si todo lo anterior cabe situarlo a priori en el haber de la política ambiental aragonesa, haciendo abstracción ahora de si las aprobadas serán o no buenas leyes para el medio ambiente o de si los instrumentos de que hemos dado cuenta se aplicarán o no correctamente, en el debe de la gestión ambiental de la Comunidad Autónoma durante 2014 hay que situar, sin lugar a dudas, la contaminación del río Gállego por la presencia de niveles de lindano muy superiores a los permitidos durante el otoño. Fueron muchos los pueblos y los habitantes que temporalmente se quedaron sin agua de boca mientras los departamentos competentes en sanidad y en medio ambiente y la Confederación Hidrográfica del Ebro demostraban una gran descoordinación, entre reproches mutuos y acusaciones por la tardanza en conocerse públicamente los datos y en la adopción de medidas. No importa cuánto tiempo haya transcurrido. La contaminación causada por la antigua fábrica de Inquinosa situada en Sabiñánigo sigue planeando sobre un territorio y un afluente del Ebro, sin que parezca que se hayan aplicado,

dos décadas después, soluciones definitivas al problema que permitan despreocuparse a los habitantes de la zona.

Esta vez, la respuesta final ha sido la firma de un nuevo protocolo entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Gobierno de Aragón, para fijar las líneas básicas de colaboración orientadas a la ejecución de un plan integral de descontaminación del río, cuyo horizonte temporal de aplicación se ha previsto en ocho años. Si, hipotéticamente, en esta ocasión la causa de los altos niveles de presencia de lindano han sido las escorrentías que llegaron al barranco de Bailín, junto al vertedero al que se habían trasladado los residuos del pesticida que fabricaba Inquinosa, es el momento de la asunción de responsabilidades y, sobre todo, de la realización de inversiones.

Desde 1995, cuando se iniciaron las actuaciones pretendidamente coordinadas entre la Administración central y la autonómica para la descontaminación de la zona, el Gobierno central se calcula que ha invertido unos 20 millones de euros por los, aproximadamente, 30 del ejecutivo autonómico. Es evidente, por comparación a otros problemas sucedidos en el resto del territorio español, que se ha demostrado una inversión insuficiente para acabar de raíz con la contaminación. Pero no solo se requiere una mayor inyección de dinero, sino también transparencia en la información que se transmite, protocolos de control más estrictos y una mayor coordinación entre los órganos y Administraciones implicados. La gestión de la crisis dejó mucho que desear para tratarse de uno de los mayores problemas de contaminación ambiental que existen desde hace tiempo en nuestro país.

2. LEGISLACIÓN

2.1. ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

Si en el año 2013, nuestra Comunidad Autónoma afrontó una importante reforma de la Ley de Urbanismo, en el ejercicio que analizamos en el presente trabajo corresponde dar cuenta de la aprobación de la Ley 8/2014, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, entre cuyas principales novedades citaremos tan solo aquellas que conectan esta función pública con la protección ambiental. Así, comenzaremos con el nuevo régimen de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón. Se ha variado el planteamiento que llevó en su día a dividir la regulación de esos instrumentos entre las leyes de ordenación del territorio y del urbanismo. Se ofrece así un sistema

unitario con el propósito de disponer de una actuación territorial más coordinada y eficiente. Al mismo tiempo, los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón se abren a la iniciativa privada. En tal sentido, se diseña un procedimiento de concurso público para seleccionar al promotor particular definitivo conforme a criterios de relevancia territorial. Asimismo, se establece un sistema garantista para los supuestos de ubicación de estos Planes y Proyectos en suelos distintos de los señalados como preferentes (a saber: urbanizable no delimitado y no urbanizable genérico), exigiéndose la justificación tanto de la necesidad de la concreta ubicación como de la compatibilidad con los valores propios del suelo afectado cuando se pretenda ubicar, por ejemplo, en un suelo no urbanizable especial.

La otra gran línea de reforma se refiere a la tutela del paisaje, que es objeto de atención en el nuevo título VI introducido en la Ley 4/2009, partiendo de las amplias concepciones del Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000), ratificado por España el 26 de noviembre de 2007. Para ello, se define una política del paisaje a partir de las medidas específicas, con vistas a su protección, gestión y ordenación, que se incluyan tanto en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón como en las Directrices que la desarrollen, y se mandata a los poderes públicos a integrar el paisaje en los instrumentos de planeamiento territorial y, en general, en todas las políticas públicas sectoriales. La principal herramienta de protección en este ámbito son los Mapas de Paisaje, documentos descriptivos, analíticos y prospectivos de las diferentes zonas del territorio aragonés, que han de permitir la identificación de la calidad del paisaje presente, la localización de sus impactos negativos, la propuesta de medidas correctoras o la definición de objetivos futuros.

En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2014, deberá aprobarse un texto refundido de las disposiciones legales en materia de ordenación del territorio, semejante al aprobado en materia urbanística por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio. Mientras tanto, se ha producido la aprobación de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón por Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, que ha derogado las Directrices Generales de Ordenación Territorial, cuya aprobación se produjo por Ley 7/1998, de 16 de julio.

La elaboración de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) se ajustó a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 4/2009, de manera que, en sesión celebrada el 27 de diciembre de 2011, el ejecutivo autonómico acordó la iniciación, encomendando su elaboración de aquella al Departamento de Política Territorial e Interior. El Proyecto de Estrategia

Territorial de Aragón se sometió al procedimiento de evaluación ambiental, al trámite de información pública por plazo de dos meses y a informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón. Tras su aprobación provisional por el Consejo de Gobierno el 29 de julio de 2014, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, fue posteriormente enviado a las Cortes de Aragón para su examen como plan o programa, en los términos previstos en su Reglamento, donde los Grupos Parlamentarios dispusieron del plazo oportuno para presentar sus propuestas de resolución. En concreto, se presentaron, por este orden, 22 propuestas por el G. P. Socialista; 17, por el G. P. Izquierda Unida de Aragón y 16, por el G. P. Chunta Aragonesista (cuyos textos pueden consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 270, de 15 de octubre, pp. 22822-22833). En sesión plenaria celebrada los días 6 y 7 de noviembre, tras el consiguiente debate del Proyecto de Estrategia, se llegaron a aprobar 18, 12 y 15 propuestas, respectivamente, de cada uno de esos tres Grupos Parlamentarios, bien en sus términos, bien con textos transaccionados, tras lo cual el documento fue enviado al Gobierno de Aragón, quien lo aprobó definitivamente.

Desde el punto de vista de su estructura, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón está integrada por cuatro partes. En primer lugar, una memoria, que incluye el análisis del sistema territorial autonómico y el diagnóstico de la situación de cada uno de sus componentes. En segundo término, el documento del modelo territorial, que contiene el modelo de ordenación y desarrollo sostenible de la Comunidad, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores e índices para la evaluación y seguimiento de la evolución de la estructura territorial en relación con el modelo propuesto. En tercer lugar, se encuentran las normas o reglas de aplicación directa, que inciden en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma pueda dictar en el ámbito de su competencia. Finalmente, la Estrategia concluye con un documento resumen de la documentación anterior que tiene por objeto facilitar la comprensión global.

Dentro del modelo territorial, se definen unos objetivos generales y unos objetivos específicos. En materia ambiental, el objetivo general 6, "Compatibilidad ambiental", se desgrana en los siguientes objetivos específicos: (6.1) Incorporar las propuestas estratégicas del Gobierno de Aragón en materia de cambio climático como objetivos asumidos por la EOTA; (6.2) Incorporar las propuestas contenidas en la Estrategia Europa 2020, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, la Estrategia Española de

Sostenibilidad Urbana y Local en materia de cambio climático, biodiversidad y contaminación; (6.3) Incorporar a la EOTA los objetivos, en materia de biodiversidad, contenidos en el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 2011-2017; (6.4) Promover, en los documentos de planeamiento territorial y en los planes de ordenación de los recursos naturales, el estudio de la creación de corredores ecológicos para enlazar los espacios naturales contemplados en la Red Natural de Aragón, en particular los espacios de la Red Natura 2000 y los espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad, así como la recuperación del hábitat; (6.5) Desarrollar, en el menor plazo posible, los distintos planes de gestión de los espacios de la Red Natura 2000 y de los espacios protegidos de Aragón e incrementar, en la medida de sus posibilidades de gestión y en función de los valores medioambientales que sea necesario preservar, la superficie de espacios naturales protegidos; (6.6) Controlar las emisiones y residuos producidos en procesos derivados de las actuaciones de desarrollo territorial; (6.7) Promover la valoración de los servicios ambientales que proporciona el territorio, con el fin de avanzar en su internalización y en la evaluación de los efectos de las transformaciones territoriales sobre los mismos y en la búsqueda de fórmulas para la retribución de estos servicios a los territorios donde se producen; y (6.8) Mejorar los programas de vigilancia derivados de las declaraciones de impacto ambiental emitidas por aplicación de la Ley de protección ambiental de Aragón.

Como objetivos generales medioambientales, también podemos reseñar el 11, "Gestión de los recursos naturales", que comprende los más específicos de: (11.1) Optimización; (11.2) Integración de las limitaciones del relieve en el desarrollo territorial; (11.3) Minimizar la erosión y (11.4) Utilización de materiales procedentes de reciclado. Igualmente, el objetivo 12 "Gestión de los recursos hídricos", comprensivo de los objetivos específicos (12.1) Bases de la Política del Agua en Aragón; (12.2) Gestión eficiente, racional y sostenible de los recursos hídricos; (12.3) Satisfacer las demandas de recursos hídricos; (12.4) Protección de las aguas y los ecosistemas asociados; y (12.5) Protección de los ámbitos sensibles vinculados al agua.

Como se ha dicho con anterioridad, para cada uno de dichos objetivos el documento resumen proporciona las correspondientes estrategias y normas a adoptar por los poderes públicos.

Hay que recordar también, en cuanto a sus efectos, que las disposiciones normativas incluidas en la EOTA tienen carácter obligatorio para sus destinatarios, sin perjuicio de la prevalencia de las disposiciones ambientales que puedan resultar de aplicación, mientras las formulaciones de

carácter estratégico que hay en la Estrategia tienen el valor de criterios determinantes del ejercicio de las potestades públicas, por lo que los órganos competentes podrán, llegado el caso, de forma especialmente motivada, desviarse de lo que aquella establece con ese carácter estratégico.

2.2. AGUAS

Decíamos al principio de este trabajo, en nuestra valoración general, que resulta llamativo que nuestra Comunidad disponga desde hace tan solo unos meses de una Ley de Aguas y Ríos de Aragón (la núm. 10/2014, de 27 de noviembre) cuando nuestras competencias exclusivas se circunscriben a las aguas que discurran íntegramente por el territorio aragonés, condición que únicamente cumplen las de zonas endorreicas como la Laguna de Gallocanta y los ibones del Pirineo. Aquella disposición tiene su origen en una proposición de ley, firmada en solitario por el G. P. del Partido Aragonés, que ya había presentado una semejante al final de la legislatura anterior, pero que, pese a ser tomada en consideración, no hubo tiempo de tramitar. En el año 2011, en ese debate de aquella otra proposición de ley, sustancialmente idéntica a la que ha dado origen a la Ley 10/2014, el G. P. Popular, entonces en la oposición, fue el único en votar en contra de la toma en consideración porque estimaba que la iniciativa tenía carácter electoralista por provenir de un Grupo de los que sustentaban al Gobierno, por la premura de tiempo al faltar menos de un mes para la convocatoria de elecciones y porque la iniciativa condicionaba o contradecía leyes estatales.

Unos pocos meses después de aquel debate y una vez celebradas las elecciones autonómicas, en el acuerdo de gobernabilidad firmado en junio de 2011 entre el Partido Popular y el Partido Aragonés, figuraba de forma explícita, como compromiso para la legislatura, una ley de aguas y ríos de Aragón. Precisamente por ello, de nuevo el G. P. del Partido Aragonés en solitario registró, también a punto de finalizar la legislatura como había sucedido la vez anterior aunque ahora restando un año para la conclusión, dicha iniciativa en febrero de 2014.

Se trata, como no puede ser de otra manera, de una ley para la polémica. Y de hecho, desde su mismo artículo 1, relativo a su objeto, encontramos una cláusula que se repite a lo largo de todo el articulado, conforme a la cual se dicen regular aquellas competencias que puedan ser ejercidas por la Comunidad Autónoma mediante transferencia, encomienda o convenio con la Administración General del Estado, en reconocimiento claro de que hoy por hoy no son competencias sino de esta. Sobre esa base y si se

admitiera, lo cual es mucho suponer, que salvaguardas de ese tenor impedirían un pronunciamiento de inconstitucionalidad por parte del Estado, la ley aspira a ser un texto completo en materia de aguas.

Junto a los principios, la ley recoge unos llamados objetivos ambientales en materia de agua. Recapitula los derechos y obligaciones de los aragoneses, en general, y de los usuarios, en particular, en relación al agua a partir de los que se recogieron en el Estatuto de Autonomía de 2007 y, sobre alguno de los cuales, como se recordará, tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia 110/2011, de 22 de junio. En este pronunciamiento, el alto intérprete de la Carta Magna decía también que la disposición adicional quinta del Estatuto, al contemplar una reserva de agua para los aragoneses de 6.550 hectómetros cúbicos, no constituye necesariamente una regulación prescriptiva que se le imponga al legislador estatal, pese a lo cual la Ley de Aguas y Ríos de Aragón señala que la Comunidad Autónoma gestionará dicha reserva.

Los títulos II y III de la ley contienen la organización hidráulica aragonesa, que reside en el Instituto Aragonés del Agua, contemplando su organización y estructura mínima. En el título IV, se enumeran las competencias de los municipios y comarcas en relación con el ciclo integral del agua. En el título V, se crea una Comisión de Autoridades Competentes de Aragón formada por las administraciones públicas que ostentan competencias en materia de aguas en el territorio. Llama poderosamente la atención que, además, la Comunidad cree dos Registros: el de Aguas de Aragón y el Registro de seguridad de presas, embalses y balsas de Aragón, siendo discutible el coste administrativo que puede acarrear su puesta en marcha en contraste con los elementos que lleguen a poder ser inscritos en ellos.

En el título VII, la Ley 10/2014 regula los instrumentos de planificación, destacando las Bases de la Política del Agua en Aragón y la participación en la planificación hidrológica estatal, además de la planificación sobre abastecimiento, saneamiento y depuración, regadíos, usos industriales e hidráulicos, que se dice gestionará la Comunidad Autónoma teniendo presente la regulación estatal. En el título VIII, se regulan las infraestructuras hidráulicas, con atención a las obras de interés de la Comunidad Autónoma y su régimen, así como a las infraestructuras de abastecimiento y depuración.

Por destacar otros contenidos, se establece el régimen económico-financiero en el título XI, constituido por el impuesto sobre la contaminación de las aguas y los cánones de utilización de bienes del dominio público hidráulico, de control de vertidos y de regulación, así como la tarifa

por utilización del agua, establecidos en la ley estatal de Aguas, cuando la administración autonómica sea la administración competente o medie encomienda o convenio, dado que tales impuestos tienen por objeto la recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas. Desde la perspectiva de la financiación, el Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, que grava la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas, vino a sustituir en Aragón al anteriormente denominado canon de saneamiento.

Así las cosas, podemos concluir que la ley roza la inconstitucionalidad en varios de sus preceptos por lo que no sería descabellado que, en el próximo *Observatorio de Políticas Ambientales*, se deba dar cuenta de la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra la misma.

2.3. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Mediante la Ley 6/2014, de 26 de junio, se ha procedido a la modificación de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón. Desde un punto de vista procedimental, el contenido de la reforma pretende simplificar los trámites administrativos en diversos procedimientos. Por ejemplo, disminuyendo los trámites para aprobar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en la medida en que, de ahora en adelante, existirá una sola información pública previa a su declaración definitiva, derogándose, por tanto, las previsiones del Decreto 129/1991, de 1 de agosto, de la Diputación General de Aragón, cuyo contenido se eleva de rango al regularse ahora el procedimiento de aprobación directamente por la ley. En el mismo sentido, la iniciación del procedimiento ya no se realizará por decreto del Gobierno de Aragón, sino por orden del departamento competente en materia de conservación de la naturaleza. Además se suprimirá la necesidad de contar con una aprobación inicial y otra provisional. Finalmente la ley incluye un plazo máximo, de carácter general, de dos años para aprobar los Planes de Ordenación, a contar desde la orden de inicio.

Desde un punto de vista sustantivo, la ley incorpora tres planes específicos: un Plan Director de Espacios Naturales Protegidos, un Plan Director de las Áreas de la Red Natura 2000 y un Plan Director del resto de las Áreas Naturales Singulares. Por lo que se refiere a los tradicionales espacios naturales protegidos, la ley mantiene las categorías establecidas en la Ley 6/1998 si bien matiza, en algún caso, su definición, habida cuenta de la necesidad de incorporar los criterios de la Ley 5/2007, de 3 de abril, respecto a los Parques Nacionales, y los criterios de la Ley 42/2007, de 13

de diciembre, en cuanto a las Reservas Naturales, los Monumentos Naturales –incluyendo los árboles singulares y monumentales, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y mineralógicos y los estratotipos– y los Paisajes Protegidos, adaptando estos últimos al Convenio del Paisaje del Consejo de Europa, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000. Por otra parte, es de destacar que la reforma permite la posibilidad de crear espacios naturales protegidos transfronterizos y que, asimismo, incluye la posibilidad de constituir Zonas Periféricas de Protección y Áreas de Influencia Socioeconómica en todas las categorías de espacios naturales protegidos y ya no solo para los Parques y Reservas Naturales, dado que la legislación básica del Estado así lo contempla.

Referente a las demás figuras de protección, la reforma legal centra sus esfuerzos en desarrollar las Áreas Naturales Singulares, categoría ya existente en la Ley 6/1998. Con un nuevo enfoque, en dichas Áreas se incluyen, de ahora en adelante, las nuevas categorías de protección de carácter específico contempladas en el ámbito internacional, comunitario y estatal y ya recogidas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, así como diversos espacios protegidos del ámbito aragonés que requieren de una protección especial, si bien de rango inferior a los espacios naturales tradicionalmente protegidos. Así, dentro de la categoría de las Áreas Naturales Singulares, se encuentran los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves; las áreas protegidas por instrumentos internacionales, tales como los Humedales de Importancia Internacional del Convenio Ramsar, los Bienes Naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, las Reservas de la Biosfera y los Geoparques; y también los Humedales Singulares y Árboles Singulares de Aragón, las Reservas Naturales Fluviales, las Áreas Naturales Singulares de Interés Cultural y las Áreas Naturales Singulares de Interés Local o Comarcal.

Por lo que se refiere a la organización de los recursos naturales, la ley plantea la posibilidad de que el departamento competente en materia de conservación de la naturaleza pueda encomendar a un gerente el fomento del desarrollo socioeconómico de los espacios naturales protegidos, o de cualquier otro conjunto de elementos integrantes de la Red Natural de Aragón, así como de sus Zonas Periféricas de Protección y del Área de Influencia Socioeconómica. Además, en consonancia con la legislación básica estatal, se contempla la adopción de acuerdos voluntarios de custodia del territorio entre entidades de custodia y propietarios y titulares de derecho de las fincas privadas o públicas, con el objeto de contribuir a preservar los

recursos naturales existentes, partiendo de una mayor sensibilización social sobre el valor de la biodiversidad y la importancia de su uso sostenible.

Pues bien, unos meses después de la aprobación de la Ley 6/2014, conocimos por el *Boletín Oficial de Aragón* (Resolución de 30 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, BOA 14 noviembre), el inicio de negociaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en el seno de la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación, para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los apartados quince, veintisiete y treinta y uno del artículo único de aquella norma, respecto de las modificaciones introducidas, respectivamente, en los artículos 28.4 y 38, así como en el Título III de la Ley 6/1998. Si en los dos primeros supuestos, imaginamos que las dudas suscitadas por el Estado lo serán por la caracterización como determinantes de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, en el tercer caso es de suponer que la discrepancia estatal proviene por la inclusión de las reservas naturales fluviales en el listado de Áreas Naturales Singulares de la Comunidad y, más en particular, por la atribución al Gobierno de Aragón (en el nuevo artículo 55 bis) del ejercicio de "las competencias propias de gestión de los tramos de Reservas Naturales Fluviales cuyo territorio se encuentre en la Comunidad Autónoma de Aragón".

En efecto, aunque el mencionado precepto se cuida de matizar que dichas competencias se ejercerán por el ejecutivo aragonés "en coordinación con el organismo de cuenca y sin perjuicio de lo previsto en la legislación básica de aguas", durante la tramitación parlamentaria de la Ley 6/2014 ya se advirtió por los Servicios Jurídicos de las Cortes de Aragón que podía adoptarse una fórmula más respetuosa con el orden constitucional de competencias en materia de aguas, del tipo, por ejemplo: "el Gobierno de Aragón colaborará con el organismo de cuenca en el ejercicio de las competencias propias de gestión de los tramos de reservas naturales fluviales situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con lo que establezca la legislación básica de aguas"[1].

1. En el Informe de la Ponencia designada en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente sobre el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 240, de 19 de junio, 20492, puede leerse: «La enmienda núm. 61, del G. P. del Partido Aragonés, que está en relación con la enmienda núm. 42, del mismo Grupo, queda aprobada con el voto a favor de todos los GG.PP., salvo la abstención del G. P. de Izquierda Unida de Aragón. A propósito del texto de la enmienda, con carácter previo a su votación, la Letrada comenta que, según el art. 42.1.b) c) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20

Por su parte, a propósito de la admisibilidad de la caracterización como determinantes, que no vinculantes, de informes o, en nuestro caso, planes, podría decirse que fue salvada ya en el supuesto del dictamen autonómico sobre los planes y proyectos del Estado previsto por la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, de conformidad con el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, de 29 de marzo de 2010, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 107, de 3 de mayo de 2010, en el sentido, ya anunciado, de no reconocerle naturaleza vinculante.

Como la doctrina ha explicitado muy bien (López Ramón [2009: p. 91]), fue inicialmente la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, a través de su art. 15.3 (que continúa vigente en el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008), y, con posterioridad, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (art. 18.3), las que *potenciaron el significado del adjetivo determinante en relación con el previsto en la Ley 30/1992*. Al establecer la primera que ciertos informes preceptivos sobre instrumentos urbanísticos "serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada" y emplear esa misma técnica de la determinación la Ley del Patrimonio Natural, bien que no en referencia a los informes,

---

de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, los planes hidrológicos de cuenca deben comprender obligatoriamente la determinación de las reservas naturales fluviales, pero que estas reservas se circunscriben estrictamente a los bienes de dominio público hidráulico. Siendo esto así según dicho precepto, la gestión de las reservas naturales fluviales en cuencas intercomunitarias corresponde a las oportunas Confederaciones Hidrográficas y no a las Comunidades Autónomas. En ese sentido, si bien puede entenderse que, en la redacción del apartado segundo de la enmienda, el inciso final "y sin perjuicio de lo previsto en la legislación básica de aguas" podría salvar la competencia de los organismos de cuenca, dejando sin efecto la atribución anterior de la competencia a la Comunidad Autónoma, la Letrada considera que la redacción no es la más respetuosa con el reparto constitucional de competencias y podría tener visos de inconstitucionalidad. En coherencia con dicho reparo, la Letrada propone una redacción más acorde con el art. 42.1.b) c') del Real Decreto Legislativo 1/2001, así como alguna mejora en la redacción con respecto al territorio que ocupan las reservas pues no parece ser la expresión territorio la que mejor idea dé de las franjas que ocupan. En lugar de decir "el Gobierno de Aragón ejercerá las competencias propias de gestión de los tramos de reservas naturales fluviales cuyo territorio se encuentre en la Comunidad Autónoma de Aragón, en coordinación con el organismo de cuenca y sin perjuicio de lo previsto en la legislación básica de aguas", la Letrada propone que diga "el Gobierno de Aragón colaborará con el organismo de cuenca en el ejercicio de las competencias propias de gestión de los tramos de reservas naturales fluviales situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con lo que establezca la legislación básica de aguas". Sin embargo, dicha corrección técnica de la Letrada no es aprobada por la Ponencia».

sino a los planes de ordenación de los recursos naturales respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, para el mencionado autor se estaría pretendiendo añadir un nuevo efecto al alcance concedido por la legislación del procedimiento administrativo común. El mismo consistiría en la exigencia de una especial motivación para quien pretenda discrepar del contenido de un informe determinante, que permita mejorar el nivel de la "sucinta explicación" con el que la jurisprudencia entiende satisfecha la exigencia genérica del art. 54 de la Ley 30/1992, todo ello en aras del respeto, en nuestro caso, a las respectivas competencias autonómicas. Lo que en absoluto se defiende es que la determinación del informe o del plan pudiera equivaler a su carácter vinculante sino que nos encontraríamos dentro del régimen jurídico de los informes o planes con limitada capacidad de condicionar las decisiones de otros, por ejemplo, del Estado, es decir, de los no vinculantes[2].

2.4. PROTECCIÓN AMBIENTAL

Se ha aprobado la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, que supone la completa adaptación de la legislación aragonesa al marco normativo básico del Estado, tanto en materia de prevención y control integrados de la contaminación (tras la aprobación de la Ley 5/2013, de 11 de junio, que modificó la 16/2002, de 1 de julio) como de evaluación ambiental (con la nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre). De hecho, fue la disposición final undécima de esta última la que concedió el plazo de un año desde su entrada en vigor para que las Comunidades Autónomas adaptaran su legislación. Se aprovecha asimismo para seguir interiorizando los requerimientos impuestos por la normativa comunitaria relativa a los servicios en el mercado interior y, por ello, se limita la autorización previa a los supuestos de actividades con una elevada o media incidencia ambiental que, por motivos de protección ambiental y, por ende, de interés público, se someten a autorización ambiental integrada o a licencia ambiental, incluyendo el régimen de declaración responsable de esta última.

La Ley 11/2014 establece un sistema de intervención que se pretende integral, atendiéndose a la mayor o a la menor incidencia ambiental de las actividades, en el que el enfoque medio ambiental se refuerza con la integración de los dos principales sistemas de prevención y reducción en origen de la contaminación. Estos sistemas son la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental y recaen sobre las actividades productivas que tienen un potencial de incidencia ambiental elevado.

2. *Vid.* Escartín Escudé (2010: p. 210) y Herráiz Serrano (2010: en especial, pp. 284 y ss.).

La ley mantiene el esquema de integrar la evaluación ambiental de proyectos en el procedimiento de autorización ambiental integrada, reforzando el significado propio de la evaluación de impacto con fines aclaratorios y de precisión impugnatoria en línea con la jurisprudencia sentada al respecto que considera la declaración de impacto ambiental como un acto de trámite o no definitivo, cuya funcionalidad es la de integrarse como parte de un procedimiento sustantivo para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, no susceptible por tanto de impugnación jurisdiccional autónoma, pudiendo recurrirse junto al acto definitivo de autorización o aprobación del proyecto, salvo que cause indefensión o impida la continuación del procedimiento.

Aunque el régimen de intervención administrativa contemplado en la Ley 11/2014 es esencialmente de carácter ambiental, se incluyen también otros aspectos no ambientales que resultan necesarios para el funcionamiento de las actividades e instalaciones. Así, en las actividades sujetas a autorización ambiental integrada, se exige la emisión del informe que acredite la compatibilidad urbanística del proyecto por parte del ayuntamiento en el que haya de ubicarse la actividad e instalación vinculada a la misma, si bien, cuando se trate de una instalación que vaya a ubicarse en suelo no urbanizable, se requiere la consulta previa y vinculante al órgano urbanístico autonómico competente. Asimismo, se mantiene el pronunciamiento de las entidades locales sobre la sostenibilidad social del proyecto, y la emisión de informe del Ayuntamiento sobre los aspectos ambientales de su competencia a fin de contemplarlos en la resolución que, en su caso, se otorgue siendo dicho informe preceptivo y quedando garantizada la autonomía municipal.

Por su parte, un escalón más bajo de intervención lo constituye la licencia ambiental de actividades clasificadas, que se configura como un instrumento en el que se incluyen todas las actividades que, por su incidencia en el medio ambiente, han de someterse obligatoriamente a algún régimen de intervención preventiva ambiental de competencia municipal. Con carácter general, la ley exime del trámite de calificación a las actividades sujetas a evaluación ambiental ordinaria, tal y como lo hacía la Ley 7/2006, de 22 de junio, y como novedad también excluye de dicho trámite a las actividades sujetas a evaluación ambiental simplificada, si bien, en ambos casos, de acuerdo con el principio de autonomía local, se otorga a los ayuntamientos la posibilidad de solicitar el trámite de calificación de forma expresa y voluntaria. La participación de la administración comarcal en relación con esta licencia se limita a la calificación de la actividad, previa la emisión de los pronunciamientos de carácter sectorial. No obstante,

esta participación de las comarcas se seguirá realizando, transitoriamente, por la Administración autonómica a través de las Comisiones Técnicas de Calificación hasta que aquellas obtengan el traspaso de medios para ejercer de forma efectiva dicha competencia.

La Ley incorpora cinco anexos a diferencia de los siete que incluía la Ley 7/2006, de 22 de junio, pues han sido suprimidos el anexo I, dedicado a planes y programas, y el anexo V, dedicado a las zonas ambientalmente sensibles, integrándose su contenido en la parte dispositiva. De este modo los anexos I y II de la Ley 11/2014 son coincidentes en la referencia respecto a los mismos anexos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre: el anexo I recoge los proyectos sometidos a evaluación ambiental ordinaria por la legislación básica si bien, a la vista de la singularidad del territorio autonómico y de sus características, introduce en el apartado 3.9 algunas precisiones relativas a las instalaciones eólicas y el número de aerogeneradores. Asimismo, incorpora el apartado 5.1.4, relativo a los pesticidas habida cuenta la problemática detectada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con este tipo de instalaciones y productos, y, en consecuencia, se elimina del anexo II este tipo de instalaciones.

El anexo II recoge los proyectos sometidos a evaluación ambiental simplificada, y también está en línea con el mismo anexo de la legislación estatal básica, si bien, se incorporan determinadas precisiones en el apartado 1.2, relativas al cambio de uso forestal; en el apartado 4.2, para las líneas de alta tensión; en el apartado 7.8, dedicado a las edificaciones aisladas, y en el apartado 9.8, referido a la ampliación de las pistas de esquí, que mantiene el mismo régimen de intervención del Decreto 74/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón.

El anexo III se dedica a los criterios para determinar la posible significación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos. El anexo IV recoge las actividades sometidas a autorización ambiental integrada y el anexo V está dedicado a relacionar las actividades excluidas de licencia ambiental de actividades clasificadas y que, en su caso, estarán sujetas a la licencia municipal de apertura prevista en la legislación de régimen local.

2.5. PROTECCIÓN DE ANIMALES Y PLANTAS

El convenio para la Conservación de la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, es el primer instrumento jurídico internacional que recoge los términos conservación in situ y "ex situ" como mecanismos de protección de los recursos biológicos y genéticos. Dicho convenio

define las medidas in situ como aquellas destinadas a la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales. Junto a estas, las medidas "ex situ" aparecen como acciones complementarias, orientadas a establecer instalaciones para la conservación y la investigación de plantas, animales y microorganismos, y a adoptar medidas para la recuperación, rehabilitación y reintroducción de especies amenazadas en sus hábitats naturales de origen. De igual modo, las acciones "ex situ" deben fomentar la cooperación financiera, científica y técnica con la conservación in situ.

Por su parte, el artículo 59 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, propugna el establecimiento de medidas de conservación "ex situ", considerando que las organizaciones sin ánimo de lucro, los parques zoológicos, los acuarios, los jardines botánicos y los centros públicos y privados de investigación o conservación podrán participar en los programas de cría en cautividad y propagación de especies amenazadas.

Es, no obstante, la Directiva 1999/22/CE, del Consejo, de 29 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales silvestres en parques zoológicos, la primera norma en la que se disponen las condiciones y objetivos que deben regir estas actividades. Aquella pretende proteger la fauna silvestre mediante la adopción, por parte de los Estados miembros, de medidas relativas a la autorización e inspección de los parques zoológicos, potenciando su papel en la conservación de la biodiversidad y garantizando el cumplimiento de condiciones básicas de sanidad, bienestar y seguridad de los animales silvestres que habitan en dichos parques.

La obligatoria incorporación de la normativa ambiental comunitaria se realiza en el ordenamiento jurídico español a través de la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, de carácter básico, situando por primera vez a los parques zoológicos en el ámbito de la protección de la fauna silvestre y la conservación de la biodiversidad. Así, cumpliendo el mandato de la Directiva 1999/22/CE, la Ley 31/2003, de 27 de octubre, establece un nuevo régimen de autorización e inspección de los parques zoológicos, considerando que son los órganos de las Comunidades Autónomas los encargados de inspeccionar y autorizar dichas instalaciones. Por otra parte, la ley establece los requisitos que los parques zoológicos deben cumplir, incluyendo tanto aspectos relativos al bienestar de los animales y a su estado sanitario como otras actividades necesarias relacionadas con la educación ambiental, la investigación o acciones directas de conservación.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Aragón el artículo 25 de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal, considera a los parques zoológicos, en su consideración de agrupaciones zoológicas de animales de la fauna silvestre, como núcleos zoológicos y, como tales, deben contar con la correspondiente autorización y registro a otorgar por el órgano competente en materia de sanidad animal. Concretamente, el Decreto 181/2009, de 20 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regularon los núcleos zoológicos en la Comunidad Autónoma, asumió, a través del órgano competente en materia de sanidad animal, la obligación de que los parques zoológicos, para obtener la autorización previa de núcleo zoológico, cuenten con el programa avanzado de atención veterinaria. Igualmente, de acuerdo con ese Decreto, corresponde a ese mismo órgano la ejecución de las inspecciones relativas a las medidas de carácter profiláctico para prevenir la transmisión de plagas y enfermedades de procedencia exterior a los animales del parque zoológico y de éstos a las especies existentes fuera del parque.

Pues bien, de manera complementaria, se aprobó el Decreto 44/2014, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, para regular el procedimiento de autorización de apertura e inspección de los parques zoológicos, así como para crear su registro. Esta disposición tiene por objeto atribuir a los correspondientes órganos ambientales la ejecución del resto de cuestiones recogidas en la Ley 31/2003, de 27 de octubre, y aún no desarrolladas por la normativa autonómica, velando, de este modo, por el cumplimiento de las medidas y objetivos de protección de la fauna silvestre en los parques zoológicos. Serán, por tanto, dichos órganos ambientales los competentes para otorgar la autorización de parque zoológico, practicar las adecuadas inspecciones relativas a las medidas de conservación de carácter ambiental, o promover la implicación de los parques zoológicos en programas de conservación "ex situ" de especies amenazadas y de divulgación de la fauna y sus hábitats.

El régimen de autorización y registro de parques zoológicos que se prevé en el mencionado Decreto es compatible con la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior y, en consecuencia, con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en cuanto ambas prevén la protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general que justifica el mantenimiento del régimen de autorización. A su vez, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio mantuvo

el régimen de autorización previsto en la Ley 31/2003. La obtención de la misma, en los términos que regula el Decreto aragonés 44/2014, no exime a los parques zoológicos, como establecimientos recreativos abiertos al público, de cumplir con la normativa de seguridad pública vigente en la Comunidad Autónoma, tal y como prevé la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, desarrollada por el Decreto 220/2006, de 7 de noviembre, que define en su anexo III el carácter de establecimientos públicos para los parques zoológicos y safari parks dedicados a la exhibición de animales vivos en cautividad o semilibertad.

Finalmente, el Decreto 44/2014 crea el Registro de Parques Zoológicos de Aragón, en el que han quedado inscritos de oficio los autorizados previamente a su entrada en vigor.

En otro orden de cosas, pero también dentro de la protección dispensada a nuestra fauna por la Administración ambiental aragonesa en 2014, cabe citar la aprobación de la Orden de 16 de diciembre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se modifica el ámbito de aplicación del plan de recuperación del águila-azor perdicera, Hieraaetus fasciatus, aprobado por el Decreto 326/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón (BOA 8 enero). Se dicta en virtud de la habilitación al Consejero contenido en la disposición final primera de dicho Decreto y su objeto es modificar la cartografía y, por tanto, el Anexo I de este.

2.6. TUTELA DE RECURSOS FORESTALES

Mediante Ley 3/2014, de 29 de mayo, se ha procedido a modificar la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón. El objetivo declarado de la reforma era, básicamente, la simplificación de trámites administrativos y de mecanismos de intervención. Así, en primer lugar, se revisa la definición legal de montes, cambiando el ámbito de aplicación de la ley en determinados supuestos. En segundo término, en relación con los proyectos de ordenación forestal y los planes técnicos, se amplía a quince años el plazo en que ha de afrontarse su revisión, así como la de los planes de ordenación de los recursos forestales, para tratar de rentabilizar durante mayor tiempo la inversión realizada para la aprobación de los mismos, y haciendo desaparecer el trámite de autorización de los aprovechamientos de los montes privados que se ajusten al plan durante todo ese período.

Por otro lado, cumpliendo con el objetivo de reducción de cargas a cumplir por los ciudadanos, se simplifican algunos procedimientos

administrativos, como los relativos a la circulación con vehículos a motor en montes catalogados, las modificaciones sustanciales de la cubierta vegetal, los aprovechamientos de leñas y de choperas en montes privados y las repoblaciones forestales en fincas privadas. En esos casos, la autorización administrativa que se exigía se sustituye por una comunicación previa por parte de los interesados a la Administración pública.

Se ha previsto también una importante exención en la rescisión de consorcios y convenios forestales mediante la catalogación o declaración de monte protector, quedando en esos casos declarado extinto el derecho al vuelo a favor de la Administración autonómica, condonando a su vez la deuda y la participación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en los aprovechamientos, simplificándose la tramitación de los mismos. También se ha establecido que, en el resto de casos de rescisión, se condone parcialmente la deuda pendiente para evitar que la deuda contraída con la Administración autonómica haga inviable la rescisión al superar dichas deudas de forma desorbitada el valor real de la masa forestal creada.

La ley de reforma de que damos cuenta ha regulado asimismo los fondos de mejoras de los montes de utilidad pública y ha establecido un régimen de intervención administrativa más sencillo para determinados usos generales y especiales de los montes públicos, tanto para la circulación recreativa de vehículos a motor como para la realización de pruebas deportivas. Finalmente, destacan las modificaciones relativas a las medidas de lucha contra los incendios forestales, como, por ejemplo, la modificación en la organización para la prevención y extinción de los mismos, basada en la especialización y reparto de funciones bajo un único mando, y destacando en esta organización la participación de las Administraciones locales en el protocolo de emergencias por incendios forestales.

Tras la somera descripción de los principales contenidos de la Ley 3/2014, pasamos al análisis de las disposiciones de rango reglamentario aprobadas en 2014 por la Comunidad Autónoma de Aragón para contribuir a la tutela de sus recursos forestales. Si, en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, dimos cuenta de la aprobación del primer reglamento, de tipo organizativo, de desarrollo de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, aprobado por Decreto 163/2013, de 7 de octubre, por el que se reguló la organización y funciones de la Comisión de Coordinación de dichos Servicios como órgano colegiado de carácter consultivo y de participación, en 2014 se ha aprobado el primer reglamento

ejecutivo de la ley. Nos referimos al Decreto 158/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En concreto, el Decreto se estructura en dos títulos abordando el primero de ellos a lo largo de sus tres capítulos una serie de aspectos, de carácter general como son, la estructura territorial de los Servicios (SPEIS), cuestión imprescindible para la determinación de los tiempos de respuesta en las intervenciones, o la clasificación y normas de funcionamiento de los parques de bomberos. El título segundo, que consta de siete capítulos, se dedica a la regulación de la organización y funcionamiento del personal profesional al servicio de los SPEIS de Aragón. Comienza por la clasificación de los servicios, en torno a los cuerpos y escalas determinados por la ley, y continúa con los principios generales de mando, órdenes y comunicaciones. Contiene, por otro lado, una regulación relativa a los derechos personales y profesionales de los trabajadores, aspectos derivados del ingreso, provisión de destinos y promoción profesional, uniformidad, honores y distinciones, así como el régimen disciplinario, completando el régimen estatutario de este colectivo, en el que se busca hacer compatible la razón de ser de servicio a la sociedad con los intereses profesionales de los miembros de estos Servicios.

Todavía dentro de este bloque temático, podemos reseñar la aprobación del Decreto 179/2014, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la recolección y el aprovechamiento de setas silvestres en terrenos forestales (BOA 17 noviembre). La Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, en su artículo 76.2, establece que el titular del monte será en todos los casos el propietario de los recursos forestales producidos en él, incluidos los frutos espontáneos, y tendrá derecho a su aprovechamiento. No obstante, reconoce también, en su artículo 86, la sujeción de los montes integrantes del dominio público forestal al uso común, general, público y gratuito cuando las actividades a desarrollar tengan finalidad recreativa, cultural o educativa no lucrativa, actividades excluidas del ámbito del aprovechamiento por el artículo 68, estableciendo la obligación de regulación de estas actividades por parte del Gobierno de Aragón.

Hasta ahora se encontraba vigente el Decreto 166/1996, de 29 de agosto, que regulaba el método de recolección de setas en los montes propios de la Diputación General de Aragón y en los declarados de utilidad pública, pero sus disposiciones habían quedado superadas en buena medida por la acumulación de conocimientos científicos, además de que su ámbito de

aplicación resultaba muy limitado, de ahí que se hiciera necesario extender la regulación a montes de cualquier titularidad y naturaleza jurídica.

El Decreto 179/2014 ha venido a tratar de superar dichos inconvenientes. En primer lugar, en él se hace distinción entre los aprovechamientos episódicos o consuetudinarios y los aprovechamientos ordinarios o comerciales, de forma que, sin menoscabo del derecho de propiedad, se da cobertura a la práctica habitual de recolectar setas de forma esporádica y se refrenda la posibilidad de reserva de la recolección por parte del propietario. Además, se articulan las zonas de aprovechamiento micológico regulado, definiéndose este como aquel en el que se obtiene un uso recreativo, comercial, educativo, divulgativo o científico de las setas recolectadas, y en el que es necesario contar con un permiso para llevarlo a cabo. Las zonas de aprovechamiento micológico regulado serán señalizadas por los propietarios, pudiendo formar parte de ellas los terrenos forestales de cualquier titularidad, incluidos los montes de utilidad pública. El titular de una zona de aprovechamiento micológico regulado podrá ejecutar por sí mismo el aprovechamiento de las setas, o emitir permisos a terceras personas, con carácter nominativo, personal e intransferible, y en los cuales se exprese el tipo de aprovechamiento autorizado. Los permisos dentro de zonas reguladas podrán ser permisos ordinarios, con finalidad recreativa, permisos comerciales, permisos para usos divulgativos o educativos realizados por razones de pertenencia a asociaciones micológicas y autorizaciones para uso científico. El régimen específico de los aprovechamientos de setas silvestres en los montes pertenecientes a los municipios, en su término municipal, se establecerá mediante ordenanzas. El Decreto concluye con la especificación de las prácticas prohibidas y de las permitidas en la recolección de setas, incluidas las condiciones ambientales que debe cumplir, así como con el tradicional apartado dedicado a especificar la competencia y el derecho sancionador a aplicar ante las infracciones.

Finalmente, daremos cuenta en este apartado relativo a la tutela de los recursos forestales de la aprobación de sendas órdenes que desarrollan el Real Decreto 289/2003, de 7 de marzo, sobre comercialización de los materiales forestales de reproducción. Se trata de la Orden de 17 de diciembre de 2013, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se amplía la relación de materiales de base de la especie *Quercus ilex* para la producción de materiales forestales de reproducción de la categoría identificado en la Comunidad Autónoma de Aragón, provincia de Teruel, y de otra Orden, de idéntica fecha, por la que se excluye una fuente semillera de la relación de materiales de base de la especie *Quercus ilex* para la producción de materiales forestales de reproducción de la categoría

identificado en la Comunidad Autónoma de Aragón, provincia de Teruel (ambas publicadas en BOA 17 enero).

2.7. PROCEDIMIENTOS TELEMÁTICOS

En el aspecto procedimental, merece reseñarse la aprobación de la Orden de 23 de junio de 2014, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se regula el procedimiento telemático de presentación de determinadas solicitudes de autorizaciones, registros y comunicaciones en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente (BOA 8 julio). La modernización de las administraciones públicas pasa por una efectiva implantación y desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación, con el objetivo de hacer una administración más eficiente. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, supuso un punto de inflexión en esta construcción, evolucionando el marco jurídico ofrecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Ley 11/2007 reconoció como un derecho de los ciudadanos el relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos en condiciones de seguridad jurídica. De este modo, previó la creación por parte de las administraciones públicas de registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, estableciendo que dichos registros podrían admitir documentos normalizados según formatos preestablecidos, o bien otros dirigidos a cualquier órgano de la misma Administración titular del registro.

En Aragón, se estableció el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad Autónoma mediante el Decreto 228/2006, de 21 de noviembre, pero, para su utilización, este determinó que los concretos procedimientos que pudieran presentarse vía telemática deberían publicarse en el *Boletín Oficial de Aragón*, por parte del departamento competente. En los últimos años, se han dictado varias Órdenes sobre el particular y a ellas ha venido a añadirse ahora la que hemos citado al comienzo de este epígrafe, de 23 de junio de 2014. De hecho, con ella se pretende posibilitar la presentación de forma telemática de las solicitudes de todos aquellos procedimientos administrativos no consistentes en ayudas, como autorizaciones, registros o comunicaciones dirigidas al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente o al Instituto Aragonés del Agua, en los supuestos que se señalan en su anexo I, relacionados por bloques temáticos, correspondientes a las direcciones generales del departamento,

a sus servicios provinciales o a la entidad de derecho público Instituto Aragonés del Agua.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL PERIFÉRICA

El Decreto 142/2012, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura periférica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, prevé la existencia, en ese departamento, en el ámbito territorial inferior al provincial, de un conjunto de Oficinas Comarcales Agroambientales (OCAS) como unidades administrativas prestadoras en dicho ámbito de las competencias que corresponden a la consejería. En concreto, el artículo 8.1 de aquella disposición previó que el ámbito territorial de las OCAS fuera el de las comarcas existentes en Aragón y, conforme a ello, su anexo I especificó las OCAS en coincidencia con dicho ámbito, y su anexo II, las dependencias existentes dentro del ámbito de algunas OCAS, así como los municipios a que extienden su actuación. La regulación que de las OCAS y sus delegaciones se hizo en el citado Decreto se efectuó sobre la base de la creación de una única OCA por comarca.

No obstante, de los estudios efectuados por el departamento y de ciertas opiniones puestas de manifiesto por las administraciones locales en casos muy específicos, parece haberse advertido la necesidad de contemplar, con las debidas limitaciones y con carácter excepcional, la posibilidad de reequilibrar el esquema existente en aquellos supuestos en que el peso de la actividad administrativa sea superior en una delegación de una OCA que en el resto del ámbito territorial a que pertenezca, de modo que entonces pueda constituirse más de una OCA en el ámbito comarcal. Con esa finalidad, se aprobó el Decreto 153/2014, de 23 de septiembre, que modifica el anteriormente citado Decreto 142/2012. Según aquella disposición, la decisión de crear la nueva OCA deberá articularse mediante Orden de la consejería. Y, de hecho, antes de terminar el ejercicio que analizamos, se aprobó la Orden de 12 de noviembre de 2014, aprobatoria de las oportunas modificaciones en determinadas Oficinas Comarcales Agroambientales (BOA 24 noviembre).

Según esta Orden, en la Comarca de la Litera/la Llitera, existirán dos OCAS, con la siguiente denominación: OCA de la Comarca de la Litera/la Llitera (Binéfar) y OCA de la Comarca de la Litera/la Llitera (Tamarite de Litera), especificando los municipios que quedan integrados en cada una.

3.2. POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE DATOS

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en relación con los ficheros de titularidad pública, establece que su creación, modificación y supresión deberá hacerse mediante disposición de carácter general y publicarse en el Boletín Oficial correspondiente. 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, dispuso en el mismo sentido que su creación, modificación o supresión debe efectuarse a iniciativa del departamento competente por razón de su contenido, mediante Decreto del Gobierno de Aragón y a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública.

Precisamente, siguiendo este procedimiento, se aprobó el Decreto 200/2014, de 2 de diciembre, de modificación del Decreto 117/2013, de 9 de julio, por el que se crean, modifican y suprimen ficheros de datos de carácter personal de la entidad de derecho público del Instituto Aragonés del Agua. La modificación trae causa de la comunicación que a este le hizo la Agencia Española de Protección de Datos, advirtiéndole de la necesidad de especificar con mayor detalle las posibles cesiones de datos previstas para el fichero "Representantes y Ciudadanos". Asimismo, se aprovecha para actualizar la denominación del fichero "Canon de Saneamiento", sustituyéndola por la de "Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas".

3.3. OTRAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS

Como corresponde a cualquier administración pública, a lo largo del año 2014, la Administración ambiental aragonesa ha concretado diversas modificaciones de sus Relaciones de Puestos de Trabajo, tanto de la del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (Órdenes del Departamento de Hacienda y Administración Pública de 1 de febrero, BOA 3 febrero; de 30 de mayo, BOA 16 junio; de 25 de junio, BOA 31 julio; de 10 de julio, BOA 18 agosto; de 15 de julio, BOA 19 agosto; de 28 de julio, BOA 27 agosto; de 5 de noviembre, BOA 11 diciembre; y de 21 y de 24 de noviembre, BOA 24 diciembre), como del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (Orden del Departamento de Hacienda y Administración Pública de 1 de febrero de 2014, BOA 3 febrero).

En otro orden de consideraciones, siguiendo la pauta de ejercicios anteriores, el Gobierno de Aragón, a lo largo del ejercicio, autorizó al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente a efectuar dos encomiendas de gestión al Instituto Aragonés de Fomento. La primera,

amparada en el Decreto 205/2014 y la segunda, en el Decreto 206/2014, los dos fechados el 2 de diciembre y ambas encomiendas al objeto de ejecutar obras con cargo al Fondo de Inversiones de Teruel (BOA 12 diciembre). Más en concreto, en el primer supuesto, se autorizan una serie de actuaciones relacionadas con el uso público en los espacios naturales protegidos (Reserva Natural Dirigida de la Laguna de Gallocanta) y con la mejora de las instalaciones de la Reserva de Caza de Montes Universales, que cuentan con una dotación de 145.000 euros. La vigencia de dicha encomienda de gestión finaliza el 31 de diciembre de 2015. Quince días antes concluye la vigencia de la segunda, articulada como se ha dicho mediante el Decreto 206/2014 y que autoriza, en este caso, al Instituto Aragonés de Fomento la ejecución de una serie de actuaciones relacionadas con la gestión forestal, fundamentalmente de repoblación, en la provincia de Teruel, con una dotación de 295.000 euros.

Incluimos también, en este bloque variado, la mención al Decreto 126/2014, de 29 de julio, por el que se autoriza la separación del Gobierno de Aragón de la Fundación Aquagraria. La misma se constituyó en escritura pública, de 13 de septiembre de 2011, siendo los fundadores el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros, el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza, la Sociedad Cooperativa Agraria Virgen de la Oliva, S.C.L., la Comunidad General de Regantes del Canal de las Bardenas y la Caja Rural Aragonesa y de los Pirineos, sociedad cooperativa de crédito. Con anterioridad, por Decreto 314/2011, de 14 de junio, se había autorizado la participación de la Administración autonómica, de forma minoritaria, en dicha fundación, cuyo objeto era la realización, de forma directa o concertada, de actividades tendentes a favorecer el desarrollo cultural, científico y económico del medio rural. Y por Orden de 14 de noviembre de 2011, del Consejero de Política Territorial e Interior, la Fundación Aquagraria quedó inscrita en el Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón. Pues bien, teniendo en cuenta las actuales circunstancias económico-presupuestarias y la existencia de otros instrumentos, como la colaboración con las comarcas y otros entes locales aragoneses, para la consecución de los fines de la Fundación, los Departamentos de Presidencia y Justicia y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente consideraron conveniente dejar de formar parte de la Fundación Aquagraria y así se lo propusieron al Gobierno de Aragón, que lo autorizó por medio del decreto que hemos mencionado más arriba.

Finalmente, desde un punto de vista organizativo, citaremos que, por medio de la Orden de 25 de marzo de 2014, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, se delegó la Presidencia del Jurado del

Premio "Medio Ambiente de Aragón", para el año 2014, en la Directora General de Calidad Ambiental (BOA 4 abril), y que, mediante la Orden de 22 de septiembre de 2014, del mismo departamento, se nombró a los nuevos miembros del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón (BOA 9 octubre), en representación seis, del Gobierno de Aragón; cinco, de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón; uno, de cada una de las diputaciones provinciales; dos, de las comarcas, elegidos por el Consejo de Cooperación Comarcal; uno en representación de las principales asociaciones municipales aragonesas; tres, de la Universidad de Zaragoza; dos en representación de los centros públicos de investigación; tres en nombre de las organizaciones sindicales más representativas; tres, de las organizaciones empresariales más representativas; tres, en nombre de las organizaciones agrarias; uno, de la Confederación Hidrográfica del Ebro; cuatro, de las asociaciones de conservación de la naturaleza; dos en representación de las federaciones deportivas aragonesas relacionadas más directamente con el medio natural y, finalmente, uno, de las asociaciones de defensa del patrimonio cultural.

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTO

El presupuesto del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente para el año 2015 sigue respondiendo a los planteamientos políticos del ejecutivo autonómico de lucha contra el déficit, de aprovechamiento de los fondos europeos y de inserción en la denominada Estrategia Aragonesa de Crecimiento y Competitividad, la cual aglutina todos los esfuerzos presupuestarios de los distintos departamentos que van encaminados a esa doble dirección de mejora del empleo y desarrollo territorial. Se enmarca asimismo dentro del cuadro de la previsión económica de mejora de la economía aragonesa –y la española– en un 1,7 por ciento.

Con ese planteamiento general, el presupuesto del Departamento consolida un ligero ascenso, que ya se produjo el año pasado. En concreto, el presupuesto del Departamento para el ejercicio 2015 asciende a setecientos veintiséis millones de euros o setecientos setenta y cuatro millones en términos de presupuesto consolidado (frente a los setecientos sesenta y siete del ejercicio anterior). En cuanto a la parte medioambiental que es la que nos interesa en este momento, este año sube un 7,4 por ciento. Y, si a esa parte medioambiental de las distintas direcciones generales aunamos el Instituto Aragonés del Agua, esa subida es del 15,2 por ciento,

prácticamente igual a la que el año pasado se produjo en la parte de agricultura del departamento, que experimentó un incremento de un 16 por ciento. Otro dato importante es que los fondos propios del Gobierno Aragón suben en este presupuesto de ciento sesenta millones a ciento setenta y siete, es decir, aumentan en diecisiete millones, de los cuales once son fondos para cofinanciar con otros fondos y otros se destinan a aquellas actividades que carecen de financiación. Los fondos del Ministerio pasan de treinta y dos millones a quince, es decir, bajan diecisiete, exactamente lo que sube el Gobierno de Aragón.

Descendiendo a las cifras concretas, siempre centradas en la parte medioambiental, de los más de quinientos diez millones presupuestados para la Secretaría General Técnica, 2,1 se destinarán al programa de gestión ambiental; 44,9, al programa de coordinación y gestión de servicios agroambientales y 23,6, al de gestión e infraestructuras de recursos hidráulicos. En realidad, este último es un programa instrumental destinado a la financiación de gastos corrientes y gastos de capital del Instituto Aragonés del Agua, al que más adelante nos referiremos. Además, los créditos de este programa se financian tanto con recursos propios del Gobierno de Aragón como del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

El presupuesto de la Dirección General de Conservación del Medio Natural, que cuenta con un único programa presupuestario, de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, se incrementa en más de dos millones de euros (un 13,5 por ciento), hasta alcanzar los 18,4 millones. Entre los objetivos y actuaciones previstas con esa cantidad, se señalan el aprovechamiento racional del patrimonio natural, la aplicación de medidas adecuadas de gestión de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, la actualización y mantenimiento del banco de datos de la biodiversidad, la actualización del catálogo de especies amenazadas de la Comunidad, la restauración de hábitats degradados, la ejecución de acciones horizontales de conservación y la planificación de la Red Natura 2000.

Por lo que respecta a la Dirección General de Gestión Forestal, incrementa también su presupuesto, en un 28,8 por ciento (cinco millones de euros) hasta los 22,8 que tiene consignados para el ejercicio 2015 y que deberá destinar, a través del programa de protección y mejora del medio natural, a dos grandes proyectos, que, a su vez, comprenden varias líneas de actuaciones. Los proyectos son los de prevención y lucha contra los incendios forestales y de lucha contra la desertificación y el cambio climático. El propio Departamento reconoce, no obstante, que el elevado porcentaje que supone la cifra del operativo de prevención y extinción de incendios

respecto del total del presupuesto de la Dirección General obliga a abandonar otros proyectos de interés.

Un descenso de más de un millón y medio de euros experimenta la Dirección General de Calidad Ambiental, que pasa de los 12,4 a los 10,8, con los que deberá ejecutarse el programa de Protección y Mejora del Medio Ambiente y, más en concreto, los siguientes objetivos que se prevén para el ejercicio. En primer lugar, continuar con las actuaciones enmarcadas en los programas del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón, así como concluir los trabajos para la revisión de este. En segundo término, garantizar la calidad de los suelos aragoneses dentro de los estándares europeos y, en particular, ejecutar las obras de la etapa 3 para el desmantelamiento del vertedero de HCH y su traslado al nuevo vaso de seguridad de Bailín, consistente en el sellado definitivo del nuevo vaso de vertido y la recuperación paisajística de todo el entorno. El tercer objetivo de la Dirección General de Calidad Ambiental para el ejercicio 2015 tiene que ver con el control de la calidad del aire. También se han presupuestado actuaciones en materia de educación ambiental. Finalmente, en quinto lugar, se prevén proyectos y medidas para dar ejecución a la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias.

Una referencia final se impone al presupuesto de las entidades de derecho público adscritas al Departamento y de las sociedades públicas autonómicas que persiguen objetivos ambientales. El del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental experimenta una muy ligera subida de los 5,7 hasta los 5,9 millones de euros (5.918.326 de los que 5.763.326 son el presupuesto corriente y 155.000 su presupuesto de capital).

Por lo que respecta al Instituto Aragonés del Agua, su presupuesto total para 2015 es superior en nueve millones al de 2014 y, por tanto, se incrementa en un 15,8 por ciento hasta ascender a más de sesenta y ocho millones de euros (en concreto, 68.170.072,35, de los que 57.261.289,84 corresponden a gastos corrientes y 10.908.782,51, a gastos de capital). El crecimiento de la actividad del Instituto corresponde a los gastos de mantenimiento de las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR), que aumenta con respecto al ejercicio anterior, puesto que en el año 2015 se encontrarán en funcionamiento 70 EDAR en régimen de contrato de servicios y 120 instalaciones correspondientes a EDAR incluidas en contratos de concesión de obra pública, haciendo un total de 190 instalaciones gestionadas por esta Entidad. Por lo que respecta a las inversiones, Se prevé la consignación de fondos para actuaciones pendientes derivadas de las expropiaciones de las obras pendientes de las plantas de Purines de Zaidín, Capella. En 2015

está previsto concluir y poner en funcionamiento estas dos plantas de tratamiento de purines que viene ejecutando el Instituto en los últimos años. En el presupuesto figuran las partidas necesarias para acabar estas grandes obras por un global de 4,2 millones de euros. También se ha dotado una partida de medio millón de euros para atender necesidades de saneamiento y depuración en diversos municipios con problemas.

Por lo que respecta a las sociedades públicas ambientales, la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) contará con un presupuesto total diez millones inferior al del ejercicio 2014 pues apenas supera los cincuenta millones de euros (50.289.350, de los que 50.264.350 se corresponden al presupuesto de explotación y 25.000, a su presupuesto de capital).

Por su parte, para la Sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos S.A. (ARAGERSA), sociedad de economía mixta, en la que actualmente la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. ostenta una participación del 80% y en la que la sociedad Ecoactiva de Medio Ambiente S.A tiene una participación del 20% de su capital social, se han previsto un presupuesto de explotación para 2015 ligeramente inferior al de 2014, pues no alcanza los dos millones de euros de que dispuso este año (1.877.428), sin que se haya consignado, tampoco, presupuesto de capital. El presupuesto de ARAGERSA ha sido elaborado sobre la hipótesis conservadora de que para el año 2015 la gestión de residuos disminuirá respecto a 2013, último año del que se disponen datos, debido fundamentalmente a la coyuntura económica que sigue afectando de lleno a la producción de residuos peligrosos en la industria.

4.2. SUSCRIPCIÓN DE DIVERSOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

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, diremos que los celebrados durante 2014 obedecen a seis campos de actuación: conservación del medio natural, estadística, gestión de residuos, aguas, tutela de los bosques y prevención de incendios forestales.

En cuanto al primero de ellos, podemos inscribir la firma de la 2ª y de la 3ª adendas al convenio de colaboración suscrito el 8 de noviembre de 2012, entre el Gobierno de Aragón y la Diputación Provincial de Zaragoza, para la mejora de infraestructuras en parques naturales y zonas protegidas, hechas públicas mediante sendas Órdenes de 27 de diciembre de 2013

(BOA 20 enero) y de 22 de mayo de 2014 (BOA 3 junio), respectivamente, así como la publicación del 2º convenio de colaboración, suscrito el 26 de noviembre de 2013, entre ambas instituciones y con el mismo objeto (Orden de 8 de enero de 2014, BOA 21 enero) y de la primera adenda al mismo (Orden de 18 de julio de 2014, BOA 11 agosto). La finalidad de los cuatro documentos citados es la financiación compartida de una serie de actuaciones (instalación de líneas de baja tensión, acondicionamiento de refugios, campamentos y zonas de recreo, restauración de senderos, mejora de pistas, compra de apriscos y construcción de rampas en centros de interpretación) en los cuatro espacios naturales protegidos que se ubican en la provincia de Zaragoza: el Parque Natural del Moncayo, y las tres Reservas Naturales Dirigidas de los Sotos y Galachos del Ebro, las Saladas de Chiprana y la Laguna de Gallocanta (esta última compartida con la provincia de Teruel). En el caso del segundo convenio, de 26 de noviembre de 2013, la Diputación General de Aragón se compromete al desembolso de casi 289.000 euros frente a los 400.000 que corren a cargo de la Diputación Provincial, distribuidos en dos anualidades. El convenio de 8 de noviembre de 2012 fue prorrogado mediante la tercera adenda, para ampliar el plazo de ejecución de las obras y de justificación de su realización.

Todavía dentro de la materia de conservación del medio natural señalaremos que, mediante Orden de 17 de febrero de 2014, del Consejero de Presidencia y Justicia (BOA 6 marzo), se dispuso la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Instituto Aragonés de Fomento, para la realización de iniciativas de conservación del medio natural dentro de la línea denominada "Proyectos del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Varios", incluida en el Fondo de Inversiones de Teruel del año 2013. Más en concreto, el citado convenio tenía por objeto la ejecución de una serie de actuaciones relacionadas con el uso público en los espacios naturales protegidos de la provincia de Teruel (acondicionamiento de una oficina de información de los Monumentos Naturales del Maestrazgo, renovación del contenido expositivo del centro de interpretación de Donarque y cartografía de los Pinares de Rodeno), así como con la mejora en las instalaciones de la piscifactoría de Albarracín, con una dotación de 200.000 euros.

El segundo ámbito temático en el que podemos inscribir los convenios de colaboración suscritos en materia medioambiental por la Administración de la Comunidad Autónoma durante el ejercicio 2014 es la estadística. Así, la Orden de 11 de febrero de 2014, del Consejero de Presidencia y Justicia, dispuso la publicación del convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y

el Gobierno de Aragón, en materia de estadística para los años 2014 a 2016 (BOA 27 febrero). Su objetivo declarado es mejorar la eficiencia de la estadística propia del departamento a fin de conocer la situación estructural y la evolución coyuntural de interés para el conjunto de los agentes políticos, sociales, económicos y científicos relacionados con la agricultura y con la ganadería. No obstante, dado el carácter genérico con que se definen las actuaciones a llevar a cabo, estas deberán concretarse mediante la suscripción de los convenios específicos.

Pasando a la gestión de residuos, daremos cuenta de dos adendas a anteriores convenios de colaboración: el primero, entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Capella, sobre las actuaciones necesarias para la construcción y explotación de una planta de tratamiento de purín porcino suscrito el 17 de junio de 2009 (adenda al mismo publicitada mediante Orden de 4 de febrero, del Consejero de Presidencia y Justicia, BOA 25 febrero). El segundo convenio al que nos referiremos media entre el ejecutivo autonómico y el Ayuntamiento de Peñarroya de Tastavins, con parecido objeto de llevar a cabo la construcción y explotación de una planta de biodigestión de purín porcino, y se suscribió adenda al mismo que se hizo pública por medio de la Orden de 8 de abril de 2014, del Consejero de Presidencia y Justicia (BOA 22 abril). En el primer caso, la adenda vino motivada, principalmente, por la necesidad de aportar nuevos terrenos para la construcción de la infraestructura eléctrica de la planta como consecuencia de la modificación del proyecto y, por consiguiente, por la exigencia de ampliar las obligaciones a cargo del ejecutivo autonómico, incluyendo la de expropiación forzosa de aquellos. Asimismo en el segundo supuesto, la adenda al convenio con el Ayuntamiento de Peñarroya de Tastavins perseguía que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente fuera el responsable de obtener los terrenos para la ejecución de las instalaciones auxiliares a la planta que pudiera ser necesarias, bien por mutuo acuerdo o por expropiación forzosa, siempre que el citado Ayuntamiento no hubiera podido conseguirlo, y en cualquier caso asumiendo el Instituto Aragonés del Agua la titularidad y el pago de los terrenos.

Cambiando de bloque temático, hasta seis convenios de colaboración suscritos por el Gobierno de Aragón en 2014 versaban sobre aguas. En primer lugar, por Orden de 27 de diciembre de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (BOA 20 enero), se publicó el segundo acuerdo de modificación y prórroga del convenio de colaboración suscrito, entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Gobierno de Aragón, por el que se fija el esquema general de coordinación y financiación para la ejecución de actuaciones en la Comunidad Autónoma del Plan

Nacional de Calidad de la Aguas: saneamiento y depuración 2008-2015 y del ciclo integral del agua, de 8 de abril de 2008. El objetivo básico fue la rebaja del marco presupuestario del convenio toda vez que no se había podido dar cumplimiento al calendario de depuración previsto en el Anexo III de este por la imposibilidad de las empresas ejecutoras de las distintas zonas de los planes de depuración de obtener la financiación necesaria. En consecuencia, se establece un nuevo calendario, adaptado a los retrasos sufridos por la situación económica de las empresas dada la situación de crisis económica en nuestro país.

Por su parte, la Orden de 4 de febrero de 2014, del Consejero de Presidencia y Justicia, dispuso la publicidad del acuerdo de modificación y prórroga del convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Huesca, la Diputación Provincial de Zaragoza y la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA), para la ejecución de actuaciones relativas al ciclo integral del agua en municipios del Pirineo Aragonés en las Provincias de Huesca y Zaragoza (BOA 25 febrero), y por medio de otra Orden de idéntica fecha se dio cuenta del convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Huesca, la Diputación Provincial de Zaragoza y la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA), con idéntico objeto que el anterior. En la modificación y prórroga del convenio inicialmente suscrito el 13 de julio de 2011, se reprogramaron las anualidades previstas en el mismo de acuerdo con las previsiones presupuestarias vigentes. A tal efecto, se minoró el 50 por ciento de la dotación prevista para el ejercicio 2013, trasladando la cantidad pendiente a ejercicios posteriores. Por su parte, en el nuevo convenio suscrito, se prevén hasta once actuaciones, por un importe total de 2,5 millones de euros, en los municipios oscenses de Plan, Isábena, Laspaúles, Fago, Fanlo, Campo, Graus, Aínsa-Sobrarbe, Boltaña, Castejón de Sos y La Fueva, así como tres actuaciones en los municipios zaragozanos de Murillo de Gállego, Sos del Rey Católico y Undués de Lerda, por un importe global de 1,5 millones.

Otro convenio en materia de aguas fue publicado en el BOA de 25 de febrero, y se celebró entre la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón con el objeto de evaluar la afección al estado de las masas de agua superficiales por los retornos de riego de cuatro sistemas de la cuenca del Ebro. Por un importe total de 250.000 euros, a desembolsar por la CHE en tres anualidades, el CITA se comprometió a la entrega de una memoria parcial en enero

de 2015, en la que se presenten todos los datos recopilados durante el año hidrológico 2013-2014, y un informe, en diciembre de 2015, con todas las conclusiones derivadas de los análisis en relación con el impacto ambiental de las actividades agrarias en las cuencas del río Alcanadre y en las de los barrancos de La Violada, Clamor Amarga y La Valcuerna.

La Orden de 17 de febrero de 2014, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que publicó el convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Instituto Aragonés de Fomento, para la ejecución de determinadas actuaciones en materia de redes de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas, dentro de la línea denominada "Proyectos del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Varios", incluida en el Fondo de Inversiones de Teruel del año 2013 (BOA 5 marzo). El objeto del citado convenio era instrumentar la ejecución de 850.000 euros para la modernización de las instalaciones de absstecimiento y/o saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas en varias localidades turolenses (Tramacastilla, Calamocha y Linares de Mora), así como para la continuación de la construcción de una planta de tratamiento de purines en Valderrobres, titularidad del Instituto Aragonés del Agua.

Finalmente, daremos cuenta del convenio entre el Instituto Aragonés del Agua y el Ayuntamiento de Zuera, por el que se articula la encomienda de gestión de este último al primero para la "dirección de obra y coordinación de seguridad y salud necesarios para la ejecución de la modificación del proyecto de construcción de los sistemas generales de saneamiento de Zuera (Zaragoza), publicado mediante Orden de 17 de febrero de 2014 (BOA 6 marzo).

Decíamos que otra de las materias objeto de convenio había sido la tutela de los bosques. Ahí o en la lucha contra el cambio climático podríamos inscribir el convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno de Aragón y la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), para el desarrollo del "Proyecto de compensación forestal en España dentro del marco del mercado voluntario de carbono" (Orden de 7 de febrero de 2014, BOA 27 febrero). Su objeto declarado es llevar a cabo actuaciones de reforestación de terrenos sin uso forestal, la restauración ambiental de zonas degradadas por incendios, actividades antrópicas u otras causas, así como aquellas acciones de voluntariado y educación ambiental relacionadas con ellas. El convenio de colaboración de que damos cuenta no implica aportación económica de la Administración autonómica y obligaba a ECODES a correr con los gastos de la plantación o de las acciones de voluntariado, promoción y educación ambiental. Se ha establecido la vigencia de dicho convenio hasta 31 de diciembre de 2016.

Finalmente, anunciábamos que un buen número de convenios del Gobierno de Aragón en materia medioambiental durante 2014 han tenido por objeto la prevención y extinción de los incendios forestales. Se trata del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Instituto Aragonés de Fomento, para la realización de actuaciones en materia de prevención y extinción de incendios forestales, incluidas en el eje "Adaptación de caminos naturales y cortafuegos en zonas de alto riesgo", del Fondo de Inversiones de Teruel del año 2013 (Orden de 17 de febrero de 2014, BOA 5 marzo); de la adenda al convenio de colaboración, suscrito el 29 de julio de 2009, entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y el Gobierno de Aragón, para el establecimiento de un protocolo operativo de actuación frente a incendios forestales en el Área del Campo de Maniobras y Tiro "San Gregorio" del Centro de Adiestramiento "San Gregorio" (Zaragoza) (Orden de 18 de agosto de 2014, BOA 8 septiembre); de la adenda al convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Instituto Aragonés de Fomento, para la realización de actividades de prevención y extinción de incendios forestales en la provincia de Teruel (Orden de 12 de mayo de 2014, BOA 21 mayo); del convenio marco de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Comarca del Maestrazgo, para la puesta en común de vehículos destinados a extinción de incendios forestales (Orden de 25 de julio de 2014, BOA 1 septiembre); del convenio marco de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Comarca de Gúdar-Javalambre, para la puesta en común de vehículos destinados a extinción de incendios forestales (Orden de 8 de octubre de 2014, BOA 20 octubre) y del convenio marco de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Diputación Provincial de Teruel, para la puesta en común de vehículos destinados a extinción de incendios forestales (Orden de 16 de diciembre de 2014, BOA 7 enero 2015). Todos ellos se inscriben en la política de puesta a disposición del mayor número de medios materiales y humanos para hacer frente a esas catástrofes naturales con el fin de minorar su impacto sobre nuestro medio natural cada campaña.

4.3. GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Decíamos, al comienzo de este trabajo, que, en el año 2014, la Administración ambiental aragonesa ha dado un notable impulso a la política de gestión de los espacios naturales protegidos de la Comunidad con la aprobación de cuatro Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUGs) de Parques Naturales y de dos Planes de Protección (PPs) de Paisajes Protegidos. Cronológicamente hablando, en primer lugar, se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Los Valles Occidentales (Decreto

167/2014, de 21 de octubre). El Parque Natural de los Valles Occidentales, declarado por la Ley 14/2006, de 27 de diciembre, está situado al noroeste de la Comunidad Autónoma de Aragón, colindando al norte con Francia y, al oeste, con la Comunidad Foral de Navarra. Se trata de un parque de 27.073 hectáreas más una Zona Periférica de Protección, distribuida en dos grandes áreas que suman 7.335 hectáreas. Todo su ámbito se incluye en la comarca de La Jacetania, y afecta a los términos municipales de Ansó, Valle de Echo, Aragüés del Puerto, Borau y Aísa. Las valores ambientales presentes en el Parque Natural de los Valles Occidentales ya justificaron previamente la designación, de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE, de la Zona de Especial Protección para las Aves de los Valles (ZEPA ES0000137), de 31.982 hectáreas. Por otro lado, y de acuerdo con la Directiva 92/43/CEE, se designaron Lugares de Importancia Comunitaria con la finalidad de conservar los hábitats de ciertas especies. En el ámbito del parque natural se incluye parcialmente el Lugar de Importancia Comunitaria de los Valles (LIC ES2410003), de 27.058 hectáreas, y el Lugar de Importancia Comunitaria de los Valles Sur (LIC ES2410001), de 22.916 hectáreas.

Por su parte, mediante el Decreto 168/2014, de 21 de octubre, se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Posets-Maladeta, cuya declaración data nada más y nada menos que de la Ley 3/1994, de 23 de junio. Es verdad en este caso que, acogiéndose al principio de excepcionalidad permitido por la legislación de espacios naturales protegidos, la creación del Parque antecedió a la aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que tuvo lugar mediante Decreto 148/2005, de 26 de julio. La superficie del Parque es de 33.441 hectáreas, más una Zona Periférica distribuida en dos grandes teselas que suman 5.290 hectáreas. El Parque Natural de Posets-Maladeta está situado al noreste de la Comunidad Autónoma de Aragón, colindando al norte con Francia y al este con la Comunidad Autónoma de Cataluña. Su ámbito se reparte entre los municipios de Montanuy, Benás/Benasque y Saunc/Sahún, de la comarca de La Ribagorza, y San Chuan/Juan de Plan y Chistén/Gistaín, de la comarca de Sobrarbe. Los valores ambientales que atesora el Parque Natural de Posets-Maladeta ya justificaron previamente la designación de la Zona de Especial Protección para las Aves Posets-Maladeta (ZEPA ES0000149), de 34.216 hectáreas. Además, incluye el Lugar de Importancia Comunitaria de Posets-Maladeta (LIC ES0000149), de 33.267 hectáreas y parte del Lugar de Importancia Comunitaria Río Ésera (LIC ES2410046), de 1.708 hectáreas.

En tercer lugar, a lo largo del ejercicio que analizamos, se ha ultimado la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Moncayo. Declarado como tal por la disposición adicional segunda de la

Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, su PORN había sido aprobado apenas un par de meses antes, mediante Decreto 77/1998, de 31 de marzo, que, posteriormente, fue modificado mediante Decreto 265/2007, de 23 de octubre, para ampliar los límites del Parque hasta alcanzar las 11.144 hectáreas. Dentro de ese marco jurídico, llegó a elaborarse un PRUG, que fue aprobado mediante Decreto 225/2002, de 25 de julio, ahora revisado y, por tanto, derogado por Decreto 177/2014, de 4 de noviembre. Los valores ambientales presentes en el Parque Natural del Moncayo justificaron, en su día, la designación de la Zona de Especial Protección para las Aves de Sierra de Moncayo-Los Fayos-Sierra de las Armas (ZEPA ES0000297) y del Lugar de Importancia Comunitaria de Moncayo (LIC ES2430028).

Aun cabe reseñar la aprobación de un cuarto PRUG durante el ejercicio 2014, el correspondiente al Parque Natural de la Sierra y los Cañones de Guara, mediante Decreto 204/2014, de 2 de diciembre. El espacio natural protegido abarca una superficie de 47.637,66 hectáreas de Parque Natural y 34.064,63 hectáreas de Zona Periférica de Protección, en los términos municipales de Arguis, Casbas de Huesca, Huesca, Loporzano, Nueno, (Comarca de la Plana de Uesca/Hoya de Huesca), Caldearenas, Sabiñánigo (Comarca del Alto Gállego), Abiego, Adahuesca, Alquézar, Bierge, Colungo, (Comarca del Somontano de Barbastro), Aínsa-Sobrarbe, Bárcabo y Boltaña (Comarca del Sobrarbe). Una de las características de dicho Parque Natural es que comparte parte del territorio con el Parque Cultural del Río Vero, declarado en 2001 en aplicación de la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón, por el conjunto de Arte Rupestre Prehistórico declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO.

Los cuatro Planes Rectores de Uso y Gestión de los cuatro Parques Naturales que hemos citado, como no podía ser de otro modo, tienen contenidos semejantes, entre los que sobresalen la zonificación del ámbito tanto del espacio en sí como de su Zona Periférica de Protección; la regulación de las limitaciones específicas para el ejercicio de las actividades agropecuarias, forestales, cinegéticas, piscícolas, constructivas, turísticas y deportivas, así como la programación de las actuaciones de conservación, de uso público y de desarrollo socioeconómico diseñadas para el período de diez años a que extienden su vigencia tales Planes.

Por lo que respecta a los Planes de Protección aprobados por el Gobierno de Aragón en 2014, citaremos el del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno y el del Paisaje Protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel, aprobados, respectivamente, por los Decretos 187 y 188/2014, ambos de 18 de noviembre. El primero de los Paisajes Protegidos citados fue declarado

en 1995 (Decreto 91/1995, de 2 de mayo) aunque su ámbito territorial se amplió en 2007 (Decreto 217/2007, de 4 de septiembre). La importancia de los Pinares de Rodeno radica en el indiscutible y sobresaliente valor natural del paisaje que ofrecen los modelados de las areniscas y conglomerados de la *facies Buntsandstein* en combinación con la masa de pino rodeno (*Pinus pinaster*). A la espectacularidad de este paisaje, escasamente representado en la Comunidad Autónoma de Aragón, se une la existencia en este espacio de un conjunto de manifestaciones de arte rupestre levantino, adscritas cronológicamente al Neolítico en unos casos y, en otros, al Calcolítico, que se caracterizan por el empleo exclusivo del color blanco y la existencia de grabados autónomos. En cuanto a la planificación para la gestión de dicho espacio natural, al amparo de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y del Decreto 91/1995, de 2 de mayo, se dotó al Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno de un Plan Rector de Uso y Gestión, aprobado por Decreto 65/1998, de 17 de marzo, cuya vigencia se establecía en cinco años. No obstante lo anterior, este último Decreto fue declarado nulo de pleno derecho mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2009, por lo que se hallaba pendiente la aprobación de un nuevo instrumento.

En el caso del Paisaje Protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel, su declaración data del Decreto 13/2007, de 30 de enero. Con una extensión de 9.513,98 hectáreas, este espacio natural se localiza en la provincia de Huesca, en el sector occidental de las sierras prepirenaicas. Administrativamente, se ubica entre las Comarcas de la Jacetania, Alto Gállego y Hoya de Huesca. Los macizos que lo componen, así como las sierras que los conectan albergan una serie de hábitats y paisajes representativos del Prepirineo, en excelente estado de conservación. A la riqueza natural se suma la existencia de uno de los monasterios más importantes en la Alta Edad Media y primer panteón real de Aragón, el Monasterio de San Juan de la Peña. Prácticamente, el 95% de la superficie del Paisaje Protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel se encuentra representado en Red Natura 2000. En el ámbito del Paisaje Protegido se reconocen la ZEPA ES0000285, de San Juan de la Peña y Peña Oroel, y los LIC ES2410004, de San Juan de la Peña y ES2410061, de las Sierras de San Juan de la Peña y Peña Oroel.

Como en los casos de los PRUGs más arriba reseñados, los dos PPs de Paisajes Protegidos aprobados por el Gobierno de Aragón en 2014 zonifican, limitan el ejercicio de actividades y establecen el programa de actuaciones a desarrollar en esos espacios en los diez años de su vigencia.

Es indudable que debe valorarse muy positivamente el importante espaldarazo dado a la gestión de nuestros espacios naturales protegidos con

la aprobación de los seis instrumentos de gestión reseñados en esta rúbrica. Daremos cuenta asimismo aquí de que, en 2014, también se conocieron sendas Órdenes de 13 de noviembre (BOA 16 diciembre), del departamento competente, declarando la caducidad del procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Gúdar y del procedimiento de elaboración del PORN de las Sierras de Mongay, Sabinós y Estanques de Estañá. Los procedimientos declarados caducados se habían iniciado quince años atrás, en el primer caso (Decreto 233/1999, de 22 de diciembre) y diecisiete en el segundo (Decreto 155/1997, de 2 de septiembre), y el departamento había valorado ahora, "ante la falta de impulso administrativo por razones de oportunidad", la conveniencia de no sustentar por más tiempo la aplicación de una protección cautelar en las zonas afectadas en aras de la seguridad jurídica. No obstante, en ambos supuestos, el Gobierno razona que la flora y la fauna que justificaron, en su día, el inicio de los dos procedimientos de aprobación de PORN se hallan protegidas por diversas figuras de protección declaradas al amparo de la normativa comunitaria, existentes en su ámbito territorial.

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 la labor clasificatoria de algunos de sus tramos, base fundamental de las posteriores operaciones de clarificación de su régimen jurídico, llegando a aprobar, en 2014, ocho nuevas Órdenes por las que se publicita la clasificación de los caminos públicos de la ganadería existentes en los municipios turolenses de Albentosa (Orden de 26 de diciembre de 2013, BOA 11 febrero 2014), Cretas (Orden de 10 de febrero de 2014, BOA 4 marzo), Valdeltormo y Valjunquera (sendas Órdenes de 14 de febrero de 2014, BOA 11 marzo), Jorcas (Orden de 7 de mayo de 2014, BOA 28 mayo), Torre del Compte (Orden de 4 de julio de 2014, BOA 12 agosto) y Arens de Lledó (Orden de 16 de julio de 2014, BOA 19 agosto), así como en el municipio zaragozano de Talamantes (Orden de 17 de junio de 2014, BOA 21 julio). Por otra parte, mediante Orden de 18 de junio de 2014 (BOA 21 julio), se aprobó la corrección de la descripción de la vía pecuaria clasificada denominada "Vereda de Villamayor a Farlete", sita en el término municipal de Villamayor de Gállego (Zaragoza).

4.5. POLÍTICA DE FOMENTO

Mediante tres Órdenes de 12 de febrero de 2014 (BOA 17 febrero), se convocaron por el departamento competente en materia de medio ambiente

subvenciones para el desarrollo de programas, actividades o inversiones dirigidas a la conservación, mejora y calidad del medio ambiente en la Comunidad Autónoma durante el año 2014, de las que, en un caso, podían ser beneficiarias personas jurídicas sin ánimo de lucro; en el segundo, personas físicas o jurídicas titulares de actividades empresariales en las Áreas de Influencia Socieconómica de los Espacios Naturales Protegidos aragoneses y, en el tercero, los Ayuntamientos incluidos en dichas Áreas, en sus Zonas Periféricas de Protección, en Refugios de Fauna Silvestre y en Reservas de Caza. Otra Orden de 20 de febrero de 2014, publicitó la convocatoria de subvenciones destinadas al fomento de sistemas de producción que redujesen la afección ambiental del cultivo del guisante en la provincia de Teruel (BOA 27 febrero). Finalmente, en este apartado, daremos cuenta de que, por Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de 18 de marzo de 2014, se dio publicidad a las subvenciones concedidas por el departamento durante el año 2013 (BOA 26 marzo).

4.6. EXPROPIACIONES

El Gobierno de Aragón, de conformidad con lo previsto en los artículos 3.1.b), 7.1.c) y 21.1.c) de la entonces vigente Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del agua en Aragón, en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y en el artículo 56 de su Reglamento de ejecución, adoptó, en su reunión de 4 de febrero de 2014, un Acuerdo por el que declaró la urgencia de los procedimientos de expropiación forzosa iniciados o que fuese necesario iniciar para la ejecución del Proyecto de la planta de tratamiento de purines en Capella (Huesca), del Proyecto de la planta de tratamiento de purines en Zaidín (Huesca), del Proyecto de la planta de tratamiento de purines en Valderrobres (Teruel) y del Proyecto de planta de biodigestión de purines en Peñarroya de Tastavins (Teruel). Dicho Acuerdo se hizo público por Orden de 7 de febrero de 2014, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (BOA 24 febrero).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. EL TRIBUNAL SUPREMO RATIFICA LA ANULACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL DISTRITO DE CUENCA FLUVIAL DE CATALUÑA, RECURRIDO EN 2011 POR ARAGÓN

En Sentencia de 20 de junio de 2014, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJ 2014, 3469), el Tribunal Supremo dio por terminado, por pérdida sobrevenida de su objeto, el recurso contencioso interpuesto por la Comunidad

Autónoma de Aragón contra el Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, porque el que se aprobó definitivamente el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. El citado Real Decreto asumió el contenido incluido en los anexos I y II del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat de Cataluña. Sin embargo, con posterioridad a la interposición de dicho recurso, este Decreto fue declarado nulo mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de abril de 2013, confirmada después en casación por la del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2014 (RJ 2014, 2295).

Como dimos cuenta en su momento, la Comunidad Autónoma de Aragón impugnó, inicialmente, el Decreto 188/2010 y, posteriormente, el Real Decreto que asumió su contenido, porque consideraba que la disposición excedía de las competencias de la Generalitat en materia de aguas. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña no entró en los argumentos de fondo esgrimidos por el ejecutivo aragonés y lo derogó por una cuestión procedimental. El Decreto impugnado era un reglamento ejecutivo del texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por Decreto legislativo 3/2003, y precisaba, por ello, informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat, del que se había prescindido durante su tramitación. La nulidad declarada por el Tribunal Superior de Justicia y confirmada por el Tribunal Supremo, en la citada Sentencia de 4 de abril, comportaba también la nulidad del programa de medidas del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial. Sin embargo, ni el Tribunal de instancia ni en casación se admitió la pretensión de la Comunidad Autónoma de Aragón de impugnar indirectamente el Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimitó el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña, y respecto de esta pretensión las Sentencias desestimaron el recurso.

Pues bien, en la segunda Sentencia de 2014 del Tribunal Supremo sobre el asunto, al enjuiciar el Real Decreto 1219/2011, se señaló que este había pasado a ser ineficaz tras la anulación del Decreto catalán y que no procedía entrar en el fondo de la impugnación pues no era cometido de un órgano judicial la determinación de qué contenido podría y debería tener el nuevo plan de gestión de la cuenca fluvial catalana que sustituyera al anulado, lo que significaría asumir una función de asesoramiento o de control preventivo que claramente excede del ejercicio de la potestad jurisdiccional.

5.2. IMPUESTOS AMBIENTALES

Se dicta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 26/2014, de 24 de enero (JUR 2014, 99245) en un recurso contencioso-ad-

ministrativo que se hallaba pendiente desde el año 2006. La razón no es otra que la suspensión de la votación y fallo de dicho proceso hasta la resolución por el Tribunal Constitucional de los recursos interpuestos contra el impuesto que grava el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta, que fue creado, junto a otros dos impuestos ambientales, por la Ley aragonesa 13/2005, de 30 de diciembre. La publicación de las Sentencias 96/2013, de 23 de abril, y 200/2013, de 5 de diciembre, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad, sancionando la conformidad con la Carta magna del impuesto aragonés (y de las que dimos cuenta en nuestro trabajo correspondiente al *Observatorio de Políticas Ambientales 2014)*, permitió que el TSJAr pudiera, a su vez, resolver sobre la legalidad de la Orden del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón, de 12 de mayo de 2006, por la que se dictaron las disposiciones necesarias para la aplicación, durante el primer período impositivo, de los impuesto medioambientales creados por la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, y se aprobaron modelos de declaración censal, pagos fraccionados y autoliquidaciones.

La citada Orden había sido recurrida por la mercantil Estación Invernal del Valle de Astún, S.A., arguyendo, básicamente, la falta de competencia del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del ejecutivo aragonés para dictarla, la existencia de defectos en el procedimiento de aprobación de aquella y la inconstitucionalidad de la ley que le servía de cobertura. Y el TSJAr va a acabar estimando los dos primeros respecto de parte del articulado de la norma impugnada. En efecto, la disposición final cuarta de la Ley 13/2005 únicamente facultaba al Gobierno de Aragón, como titular de la potestad reglamentaria originaria, y no al titular del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, a dictar las disposiciones de desarrollo que fueran necesarias para su ejecución, limitando la intervención en la materia de dicha consejería a aprobar "los modelos oficiales de declaración censal de datos y de liquidación de los impuestos medioambientales" y a dictar "las disposiciones complementarias" que fuera necesarias "para su efectiva aplicación".

El Tribunal, tras proceder al examen pormenorizado del articulado de la Orden, llega a la conclusión de que la mayoría de sus preceptos introducían especificaciones con relación a los impuestos medioambientales y que, por tanto, por su carácter ejecutivo o de desarrollo de la Ley en cuestión, debían haber sido aprobados por el Gobierno, previo dictamen, asimismo, de la entonces Comisión Jurídica Asesora. La sanción no es otra que la nulidad de pleno derecho de los preceptos en cuestión, salvando exclusivamente la validez de aquellos otros que se limitaban a aprobar

los modelos oficiales de declaración censal de datos y de liquidación de los impuestos medioambientales, y a expresar el contenido de la declaración y la información censal complementaria, en estricto cumplimiento del mandato legal.

La demandante aducía también la inconstitucionalidad del impuesto ambiental que gravaba las instalaciones de transporte por cable (que, por cierto, fue derogado por la Ley 3/2012, de 13 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón), a los efectos de solicitar del Tribunal el planteamiento de la pertinente cuestión de inconstitucionalidad. La mercantil recurrente sustentaba su petición en que la Ley 13/2005, al establecer dicho impuesto, habría contravenido las reglas sobre la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de legislación tributaria y, en segundo lugar y de forma subsidiaria, habría vulnerado lo dispuesto en los artículos 9.3, 14 y 31 de la Constitución.

Pese a que las citadas SSTC 96 y 200/2013 se dictan en relación con otro de los impuestos medioambientales, el que grava el daño causado por las grandes áreas de venta, el TSJAr extiende la argumentación que hizo en ellas el alto intérprete de la Constitución para negar, también en el de las instalaciones de transporte por cable, la falta de competencia de Aragón para establecer nuevos tributos con fines tanto fiscales como extrafiscales, en el marco del respecto a los principios establecidos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidad Autónomas, así como para negar que vulnerara la prohibición de la doble imposición.

Muy interesante resulta la prueba practicada y la argumentación esgrimida tanto por las partes como por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón para valorar el carácter confiscatorio o no del impuesto:

> "La demanda se refiere con exclusividad a este segundo principio y sostiene que el ITC tiene carácter confiscatorio ya que el resultado medio de la sociedad actora en las cinco últimas campañas de esquí, desde 2003, es negativo por lo que no se puede pagar el impuesto y, aunque se exceptúe la campaña de 2007 por su excepcional falta de nieve que motivó cuantiosas pérdidas, este tributo absorbe prácticamente el 90% del beneficio medio de la sociedad.
>
> Esta situación no es aislada o exclusiva de la Estación Invernal del Valle de Astún S.A., sino que es generalizable a todas las estaciones aragonesas que la propia demanda enumera, con exposición de los correspondientes resultados.
>
> Se acompaña la demanda de los documentos respectivos tanto de la situación económica de la recurrente como de las restantes estaciones.

También se aporta un informe pericial de parte, emitido por un Auditor, sobre el impacto económico que el ITC produce en las estaciones aragonesas.

A instancia de la parte demandante se ha practicado prueba pericial judicial, por intervención de un Economista-Censor Jurado de Cuentas, cuyo informe se ha elaborado sobre la base de los documentos y pericial de parte citados.

También ahora es esta prueba pericial judicial la que presenta mayor relevancia para decidir si, como se sostiene en la demanda, el ITC tiene carácter confiscatorio.

La consideración del informe pericial y de sus conclusiones no permite aceptar la tesis de parte recurrente ni tampoco en este punto plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Ciertamente como conclusión general se dice que "…La repercusión que tiene la aplicación del citado impuesto en los resultados después de impuestos de las estaciones de esquí aragonesas analizadas, supone un impacto tan elevado sobre los mismos, que dicho impuesto solo es viable si puede repercutirse a los usuarios del mismo. Asimismo, la repercusión de este impuesto en el precio de venta del fortfait, dejaría a las estaciones de esquí aragonesas en una desventaja competitiva con respecto a las estaciones de esquí catalanas".

En la conclusión de la tabla 9 del Anexo III se dice también que… "Si realizamos la media aritmética de los resultados obtenidos en los tres últimos ejercicios, obtenemos que de media las estaciones de Formigal, Panticosa, Javalambre y Valdelinaes, Cerler y Astún obtienen un resultado medio de (1.881), (1.317), (708), (829) y 273 miles de euros respectivamente, lo que pone de manifiesto que de aplicarse el citado impuesto, ninguna de las estaciones de esquí analizadas podría hacer frente al mismo ya que únicamente existe una instalación de esquí que en los últimos tres ejercicios ha obtenido un beneficio medio de 273 miles de euros, por lo que en caso de aplicación adicionalmente esta tributación, los beneficios medios de las tres temporadas serían únicamente de 24 miles de euros"; manifestación esta del perito que viene a concretar la primera parte de su conclusión general.

Junto a ella, como concreción de la segunda parte de la misma conclusión general, el Anexo VI se expresa así: "Conclusión: partiendo de la base de que el efecto porcentual de incremento de precios calculado para la estación de Astún fuere uniforme para el resto de estaciones aragonesas analizadas, supondría que el precio medio de bono de adulto de las estaciones aragonesas pasaría de ser inferior en un 0,94% en 2005 al de las estaciones catalanas, a ser superior en un 1,04% en

> 2006 y en un 3,01% en 2007, y en infantil, de ser superior en 2,15% a ser superior en un 4,23% en 2006 y un 6,27% en 2007".
>
> De acuerdo con lo que antecede, importa tener en cuenta que la indudable trascendencia que el impuesto tiene en la actividad económica de los sujetos pasivos, queda remisiblemente reducida mediante la repercusión a los usuarios indicada en el informe.
>
> La repercusión económica, aunque no forma parte de la técnica del impuesto, ni la traslación a los consumidores es obligatoria, constituye una de las previsibles consecuencias del mismo, acorde con la peculiaridad del propio impuesto ya señalada en la exposición de motivos de la Ley 13/2005, y en la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2013, cuando dice que "Los llamados tributos ecológicos buscan la corrección de las deseconomías externas o externalidades, puesto que los costes sociales y ambientales que los individuos o las empresas que ejercen determinadas actividades contaminantes imponen o trasladan a la sociedad en general no son internalizados por sus causantes ni por el normal funcionamiento del mercado".
>
> Por esa razón y contemplando los porcentajes de incremento del precio medio de bono en las estaciones aragonesas frente a las estaciones catalanas, este Tribunal no aprecia el carácter confiscatorio que se atribuye al impuesto por la parte recurrente, sin que la supresión ulterior del ITC sea demostrativa de su inconstitucionalidad por constituir una opción política en el ejercicio de sus competencias estatutarias por el legislador aragonés".

5.3. AGUAS

Reseñaremos, en primer lugar, una Sentencia del Tribunal Supremo y otra del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 408/2014, de 13 de junio (JUR 2014, 232031) estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una ciudadana contra la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) que desestimó el previo recurso de reposición interpuesto por aquel contra una sanción de multa por la ocupación de terrenos de dominio público hidráulico del río Ebro, dentro de la reserva natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro. En concreto, la actuación objeto de sanción fue la invasión u ocupación del dominio público hidráulico, mediante la siembra o plantación de cereales, en fincas ubicadas en cauce de corrientes naturales del río Ebro, sin autorización administrativa. Y la pretensión impugnatoria se fundamentaba en la alegación de que, constando inicialmente la finca

como de titularidad de la actora (lo que, en efecto, acreditó y no fue contradicho por la Administración), no se había efectuado el correspondiente deslinde para acreditar su condición de demanio natural.

Como los informes periciales obrantes en las actuaciones apoyaban la pretensión de la recurrente y dado que aquel en que se había basado la Confederación solo "estimaba" que los terrenos podían resultar inundados con las crecidas máximas ordinarias, extremo este que, sin embargo, habían negado las comunidades de regantes afectadas y los colindantes, el TSJAr anula la resolución recurrida en todo su contenido, dejando sin efecto la multa y el requerimiento para la reposición de los terrenos a su estado anterior.

5.4. SUBVENCIONES EN MATERIA DE CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 507/2014, de 24 de octubre (RJCA 2014, 1026) estima el recurso contencioso-administrativo que interpuso en su día el Ayuntamiento de Trasmoz contra la Resolución de la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad, de 28 de febrero de 2011, que acordó el reintegro por dicho Ayuntamiento de la cantidad de 13.619,55 euros, del total de la subvención que le había sido concedida por Orden del Consejero de Medio Ambiente de 22 de junio de 2009. El Tribunal se limita a aplicar la legislación de subvenciones y anula el reintegro de la concedida al Ayuntamiento recurrente al estimar que el error cometido por la Diputación General de Aragón, interpretando que el Ayuntamiento había optado por la concesión de la subvención en la modalidad de módulos en lugar de la de concurrencia competitiva, no le podía ser imputado al solicitante de la ayuda. En definitiva, no concurriendo la causa de reintegro en la que se había basado la Administración autonómica, se deja sin efecto el reintegro acordado, con la pertinente imposición de costas a esta.

6. PROBLEMAS

6.1. EL REVÉS DADO A LA AMPLIACIÓN DE LA ESTACIÓN DE ESQUÍ DE CASTANESA COMO CONSECUENCIA DE LA ANULACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE MONTANUY POR FALTA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 15/2014, de 22 enero (JUR 2014, 46498),

supuso un revés a la proyectada ampliación de la estación de esquí de Cerler por Castanesa para convertirla en la mayor estación de España. Más en concreto, la Sentencia anuló el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Montanuy y, con él, la recalificación de 52 hectáreas urbanizables con las que se iba a financiar el proyecto de las pistas de esquí, comprometiendo por el momento la millonaria inversión realizada en su día por el grupo Aramón en la compra del suelo, que volvía a ser rústico tras el fallo, así como el encargo del proyecto firmado por el arquitecto británico Norman Foster.

La Sentencia del TSJAr declaró la nulidad de pleno derecho del mencionado plan urbanístico de Montanuy, que contemplaba la edificación de 2.530 viviendas y casi 3.000 plazas hoteleras en un municipio de menos de 250 habitantes, repartidos en 17 núcleos, uno de ellos Castanesa. Estimaba así el recurso interpuesto por la asociación Naturaleza Rural y por un grupo de propietarios y vecinos del valle, contra los acuerdos de aprobación de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca de 27 de febrero y 23 de diciembre de 2008.

Como parte demandada figuraba la Diputación General de Aragón y, como codemandados, el Ayuntamiento de Montanuy, 17 propietarios y la mercantil Castanesa Nieve. Esta la constituyeron en 2005 el Ayuntamiento de Montanuy y Aramón mediante un acuerdo que posibilitaría la recalificación de los suelos para uso residencial, su compra por parte del grupo de la nieve y la reinversión de las plusvalías de la operación urbanística en la ampliación de las pistas de Cerler. Pues bien, este ambicioso proyecto del "holding" de la nieve, que la crisis había dejado en suspenso, recibía, a principios de 2014, el varapalo judicial que comentamos. Aunque la sentencia en ningún momento mencione la ampliación de la estación de esquí, daba al traste con la principal fuente de financiación prevista.

Según el tribunal, el PGOU debió someterse a la llamada "evaluación ambiental estratégica" pese a que el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (Inaga) había acordado que era "inviable" "dado el avanzado estado de tramitación" del PGOU, cuyo primer paso se dio en 2004, cuando el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de encargar los trabajos de redacción. Sin embargo, el Tribunal señaló que no alcanzaba a comprender las razones de esa inviabilidad. Para empezar, en su opinión no podía sostenerse que la evaluación ambiental estratégica impuesta por la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que había sido transpuesta por el legislador estatal básico a través

de la Ley 9/2006, de 28 de abril, y por el aragonés de desarrollo mediante la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental, no fuese exigible hasta la entrada en vigor de esta última. Y ello por la eficacia directa de la Directiva 2001/42/CE desde la finalización del plazo para transponerla (21 de julio de 2004), pero también porque, respecto de los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal hubiese sido anterior a dicha fecha y cuya aprobación se produjera con posterioridad al 21 de julio de 2006, la propia disposición transitoria primera de la Ley estatal 9/2006, en su apartado 2, los habían declarado sujetos a la exigencia de la evaluación ambiental estratégica salvo que la Administración pública competente decidiera caso por caso, de forma motivada e informará al público de la decisión adoptada, que ello era inviable.

En tal sentido, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental había reconocido que el primer acto preparatorio formal en el caso de autos era anterior al 21 de julio de 2004, toda vez que el Ayuntamiento de Montanuy adoptó el acuerdo de encargar los trabajos de redacción del Plan General en sesión de 17 de mayo de 2004, razón por la cual quedaba sujeto a la exigencia de la evaluación ambiental en los términos de la mencionada disposición transitoria. Sin embargo, el Inaga se había limitado a declararla inviable por lo avanzado de la tramitación del plan, sin motivar ni hacer pública su decisión, decisión que el Tribunal declara infundada puesto que ni tan siquiera se había procedido a la aprobación provisional de aquel.

A ello se une, señala el fallo, "la alta calidad ambiental del municipio en cuestión, como así se recoge en el apartado 4.6 de la Memoria Justificativa del Plan –dada la gran cantidad de superficie incluida como espacio protegido o dentro de la red Natura 2000– y el gran impacto sobre el territorio en atención a las actuaciones proyectadas". Siendo, pues, ciertamente significativas las afecciones al medio ambiente como resultaba del contenido del Plan, el Tribunal sentencia la nulidad del mismo por haber prescindido de un trámite esencial de procedimiento.

6.2. LA CONTAMINACIÓN POR LINDANO DEL RÍO GÁLLEGO Y LA DESCOORDINADA RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Mediante Orden de 30 de diciembre de 2014, del Consejero de Presidencia y Justicia, se publicó, en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (BOA 21 enero 2015), el protocolo acordado entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Gobierno de Aragón, "para fijar las líneas básicas de colaboración orientadas a la ejecución del

Plan Integral de Descontaminación del río Gállego". Se ponía así un punto y seguido a la denominada "crisis del lindano", que se había desatado en los primeros días del mes de septiembre tras conocerse la noticia de que, desde el verano, venían registrándose unos niveles extremadamente altos de ese productos químico en dicho afluente del Ebro.

Como se sabe, la actividad industrial de Sabiñánigo (Huesca) y, en especial, la realizada por la empresa Inquinosa (dedicada a la producción de lindano), generó un importantísimo volumen de residuos peligrosos en las décadas de los años setenta y ochenta, depositándose inicialmente en el vertedero de Sardas de aquella localidad y, posteriomente, en el vertedero de Bailín, sin perjuicio de otros residuos que fueron vertidos directamente en otros lugares, principalmente procedentes de las diversas fábricas locales.

El entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y la Diputación General de Aragón suscribieron, el 3 de febrero del 1994, el primer "convenio para la financiación y ejecución de las obras necesarias para la rehabilitación de los espacios contaminados en la cuenca del río Gállego por los residuos generados en la producción de lindano", en el que las actuaciones para las que se comprometieron las partes fueron financiadas, al cincuenta por ciento, por el Estado y la Comunidad Autónoma.

En el barranco de Bailín, situado en Sabiñánigo, los resultados del seguimiento hidrogeológico realizado en el antiguo vertedero pusieron de manifiesto, a partir de 2005, la falta de eficacia de las medidas adoptadas para su aislamiento, así como la existencia de un residuo líquido cuya percolación en el acuífero subterráneo suponía un riesgo para las aguas subterráneas de la cuenca del Gállego. Dicha situación pudo constatarse de manera similar en el vertedero de Sardas, situado también en la misma localidad oscense y a escasa distancia del embalse del mismo nombre, así como en los antiguos terrenos de la fábrica de Inquinosa donde, tras los trabajos de investigación realizados, se detectó que los suelos se encontraban afectados por la producción histórica de lindano y por los residuos que quedaron almacenados tras el cierre de la instalación.

El 22 de julio de 2008, se suscribió el convenio de colaboración, en desarrollo del Protocolo general, firmado el 2 de octubre de 2007, entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Aragón, con el objeto de fijar la colaboración entre ambas Administraciones, entre los años 2008 y 2012, para la ejecución y financiación de las actuaciones de restauración y corrección de la contaminación en el acuífero afectado por el antiguo vertedero de residuos industriales de Bailín.

A finales del mes de julio de 2014, la Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Aragón solicitó ayuda para la realización de unos análisis de muestras de agua a la Confederación Hidrográfica del Ebro. La polémica provino porque dichos análisis, que revelaron la existencia de lindano en el río Gállego en unos niveles hasta veinticinco veces superiores a los permitidos, no se conocieron hasta el mes de septiembre, fracasando asimismo, en los días posteriores, la coordinación entre las Administraciones implicadas para dar respuesta a las poblaciones afectadas. Se cifra en 8.000 las personas que se quedaron sin agua de boca durante más de un mes y, durante ese tiempo, no faltaron los reproches o la imputación de dejación de responsabilidades entre las instituciones. La Confederación decía desconocer las razones por las que la Dirección General de Salud Pública, a la que se abrió un expediente sancionador, no había advertido que los análisis eran urgentes o que se sospechaba la existencia de lindano, mientras que, desde la Consejería, se decía que, según sus mediciones, no se habían superado los límites máximos de concentración del pesticida en las aguas que salían de la depuradora en la que eran tratados los residuos que estaban siendo trasladados al vertedero.

A juicio del organismo de cuenca, las escorrentías en Bailín eran el origen de los vertidos, y hasta llegó a proponerse la creación de una comisión de investigación en las Cortes de Aragón para determinar las verdaderas causas. Aunque la pretensión anterior no se concretó y, en su lugar, a instancias del G. P. de Izquierda Unida de Aragón, la que se creó fue una comisión especial de estudio, que debía actuar en paralelo a la comisión de expertos nombrada por el Gobierno de Aragón, aquella nunca se constituyó de forma efectiva ni llegó a reunirse con lo que los cuatro meses que los diputados se habían dado para analizar el problema de la contaminación del río Gállego no tuvieron resultado práctico.

En su lugar, eso sí, conocimos la firma de un protocolo, al que nos hemos referido al principio, de colaboración con el Estado para llegar a ejecutar en su día un Plan Integral de Descontaminación del río. De momento, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se compromete a llevar a cabo investigaciones y estudios de afección a recursos hídricos subterráneos, o a redactar proyectos que permitan definir aquellas actuaciones que conducirían a la descontaminación. Del mismo modo, se compromete, previa tramitación de oportuno expediente, al análisis y valoración de distintas soluciones que puedan posibilitar la solución de abastecimientos alternativos para los municipios de la zona. Por su parte, la Comunidad Autónoma se ha comprometido a realizar el seguimiento y control del vertedero de Bailín y otros emplazamientos de su entorno

(antiguo vertedero de Sardas) afectados por los residuos producidos por la empresa Inquinosa; a realizar los estudios que permitan identificar las soluciones adecuadas para descontaminar la propia industria de Inquinosa y a ejecutar los correspondientes proyectos que entren dentro de sus competencias en la materia.

El protocolo tiene una vigencia de cuatro años, prorrogable por otros cuatro, para permitir la ejecución de las actuaciones previstas y de todas las que puedan derivarse de los convenios de desarrollo, al cabo de las cuales debería estar solucionado, por fin, el que la propia exposición de motivos del protocolo califica como el, probablemente, más importante problema de gestión ambiental que existe actualmente en el Estado español.

6.3. EL ACUERDO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA DE RESERVA ENERGÉTICA INCLUIDA EN LAS CONCESIONES DE ALGUNOS DE LOS SALTOS HIDROELÉCTRICOS QUE SE EXPLOTAN EN LA CUENCA DEL EBRO

En octubre de 2013, la Confederación Hidrográfica del Ebro abrió dieciséis expedientes para reclamar a cuatro compañías eléctricas (Endesa, Iberdrola, Acciona e Hidro-Nitro) el cumplimiento de una cláusula incluida en las concesiones de algunos de los saltos hidroeléctricos que explotan en la cuenca del Ebro, conforme a la cual debían reservar para el Estado el 25 por ciento de la energía producida y vendérsela a bajo coste.

Con posterioridad, el 24 de enero de 2014, la CHE dictó una resolución por la que, en concreto, reclamaba a Endesa la entrega de esa energía reservada, así como el pago de una indemnización compensatoria por la no entregada en el pasado. Pese a que la mercantil recurrió aquella resolución ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, finalmente se avino a negociar la entrega de energía, una vez que se conoció el auto de aquel órgano jurisdiccional por el que no se adoptaba la medida cautelar solicitada de suspensión del cumplimiento del requerimiento realizado por el organismo de cuenca.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN

Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón: Modesto Lobón Sobrino.

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-Urria.

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 Margeli.

Director-Gerente de SARGA: Enrique Martín Bernal.

8. APÉNDICE LEGISLATIVO

Ley 3/2014, de 29 de mayo, por la que se modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón (BOA 11 junio).

Ley 6/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (BOA 15 julio).

Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (BOA 18 julio).

Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (BOA 31 octubre).

Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (BOA 10 diciembre).

Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (BOA 10 diciembre).

Decreto 44/2014, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el procedimiento de autorización de apertura e inspección de los Parques Zoológicos, así como la creación de su registro (BOA 11 abril).

Orden de 23 de junio de 2014, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se regula el procedimiento telemático de presentación de determinadas solicitudes de autorizaciones, registros

y comunicaciones en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente (BOA 8 julio).

Decreto 153/2014, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 142/2012, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura periférica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (BOA 3 octubre).

Decreto 158/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 17 octubre).

Decreto 167/2014, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Los Valles Occidentales (BOA 3 noviembre).

Decreto 168/2014, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Posets-Maladeta (BOA 3 noviembre).

Decreto 177/2014, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Moncayo (BOA 17 noviembre).

Decreto 179/2014, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la recolección y el aprovechamiento de setas silvestres en terrenos forestales (BOA 17 noviembre).

Decreto 187/2014, de 18 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Protección del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno (BOA 28 de noviembre).

Decreto 188/2014, de 18 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Protección del Paisaje Protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel (BOA 28 de noviembre).

Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (BOA 12 diciembre).

Decreto 204/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra y los Cañones de Guara (BOA 19 diciembre).

9. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

Escartín Escudé, Víctor (2010): *Aguas y urbanismo. Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial,* Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico, Zaragoza.

Herráiz Serrano, Olga (2010): "La asunción por la legislación aragonesa de ordenación del territorio de la categoría de los informes determinantes para el Estado", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, pp. 269-293.

López Ramón, Fernando (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.

Informe de la Ponencia designada en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente sobre el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 240, de 19 de junio, pp. 20488-20542.

XXV

Canarias: Un año contra las prospecciones petrolíferas

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. Decreto 69/2014, de 26 de junio, que modifica el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales. 2.2. Decreto 39/2014, de 15 de mayo, que modifica 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 crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias. 2.3. Decreto 20/2014, de 20 de marzo, por el que se modifican los anexos de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas.* 3. ORGANIZACIÓN. 4. PRESUPUESTOS, PLANES PROYECTOS Y EJECUCIÓN. *4.1. Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2014. 4.2. Planes y Programas.* 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. *5.1. Ordenanza municipal para la instalación y funcionamiento de infraestructuras de telecomunicaciones del municipio de San Bartolomé (STSJCAS, número 302/2014, de 14 de marzo). 5.2. Instalaciones de base para antenas de telefonía móvil (STSJCA número 144/2014, de 15 de mayo).* 6. PROBLEMAS. CONFLICTOS AMBIENTALES. *6.1. Prospecciones petrolíferas en el entorno de las Islas Canarias.* 7. APÉNDICE INFORMATIVO.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental en Canarias en el tiempo que abarca este Observatorio, puede decirse que se ha centrado básicamente en la oposición a las prospecciones petrolíferas autorizadas por el Gobierno del Estado. Antes esa autorización, el Gobierno de Canarias ha centrado su política ambiental en la oposición a dicha autorización.

En este sentido, puede decirse que casi no ha habido una política ambiental propiamente dicha. Realmente lo que ha hecho al Gobierno es ir abordando los temas que se le han ido abriendo a raíz de decisiones judiciales. Es el caso de la protección de las Zonas de Especial Protección de la Red Natura 2000, que ha obligado al Gobierno a aprobar las normas de protección de dichas zonas, si bien esa protección puede decirse que no ni siquiera completa ya que las normas se han aprobado respecto de aquellas Zonas que no coinciden con un Espacio Natural Protegido, si bien deberían modificarse los Planes de los Espacios Naturales Protegidos que coinciden con las Zonas de Especial Protección.

Por otro lado, el Gobierno de Canarias ha recurrido la reforma de la Ley de Costas si bien por motivos exclusivamente competenciales, no entrando en el fondo de la reforma de algunos artículos que pudieran suponer una mayor desprotección de la costa.

Por último, la Comunidad Autónoma de Canarias sigue sin tener un cuerpo legislativo que desarrolle la normativa básica estatal, lo que ha dado lugar, como ya se ha comentado, a decisiones de los Tribunales, sobre todo los europeos, que han dictado diversas sentencias denunciando el incumplimiento de determinadas directivas por parte de la Comunidad Autónoma como es el caso de la red natura 2000 y de la legislación de aguas.

2. LEGISLACIÓN

2.1. DECRETO 69/2014, DE 26 DE JUNIO, QUE MODIFICA EL DECRETO 70/2011, DE 11 DE MARZO, POR EL QUE SE CREA LA RED CANARIA DE PARQUES NACIONALES

Como introducción al comentario a la presente norma hay que recordar que el Gobierno de Canarias mediante el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, aprobó en su momento el Reglamento de la Red Canaria de Parques Nacionales, en el que se creaba dicha Red, así como se procedía a regular su organización y gestión. El Decreto 69/2014, de 26 de junio procede a revisar algunos aspectos de aquel sistema de gestión con el objeto, según su exposición de motivos, de clarificar y de asegurar su coherencia con el resto de los Parques Nacionales de la red española.

Además, procede a adaptar el sistema de gestión a los cambios normativos producidos por la reorganización administrativa del Gobierno de Canarias procedente de las últimas elecciones autonómicas, que trajo consigo una modificación de la relación de puestos de trabajo de la Consejería

de Educación, Universidades y Sostenibilidad con el objetivo de crear la estructura correspondiente a los Parques Nacionales dentro de la Viceconsejería de Medio Ambiente (Decreto 87/2012, de 31 de octubre). Pues bien, esta nueva norma establece las funciones del puesto de trabajo denominado Director-Conservador y su sistema de provisión, en el sentido de que dicho puesto debe ser desempeñado por un funcionario, y con las funciones propias de dirección de una unidad administrativa. Todo ello, se lleva a cabo mediante la supresión del apartado c) del artículo 8, así como en la modificación de los artículos 11 y 12 del Reglamento.

Las novedades más significativas se encuentran en los apartados d) y e) del artículo 12.3. Así, en su nueva redacción corresponde al Director-Conservador, la función de formular propuesta motivada sobre "el otorgamiento de cuantas autorizaciones, concesiones, adjudicaciones y aprovechamientos estén ligadas al régimen de usos del Parque, y así se contemple en el Plan Rector de Uso y Gestión", mientras que en la redacción anterior, le correspondía aprobar dichos actos. Igualmente, ahora se le otorga la función de proponer las resoluciones relativas a la aprobación de los proyectos de obras e instalaciones que se ejecuten en el ejercicio de las competencias de gestión ordinaria, mientras que, igual que en el caso anterior, antes tenía la competencia para aprobar las "resoluciones relativas a las aprobaciones de proyectos y Declaraciones Básicas de Impacto Ambiental, de las obras e instalaciones que se ejecuten en el ejercicio de las competencias de gestión ordinaria".

En cuanto al órgano que ahora sume estas competencias, la disposición transitoria dispone en este sentido que la "Dirección General competente en materia de medio ambiente será el órgano responsable del otorgamiento de cuantas autorizaciones, concesiones, adjudicaciones y aprovechamientos estén ligadas al régimen de usos de los Parques Nacionales, así como de su administración y gestión ordinaria, incluyendo la de los centros, infraestructuras e instalaciones asociados a los mismos, hasta tanto no se establezca la distribución de las funciones específicas en materia de Parques Nacionales de Canarias en el reglamento orgánico de la Consejería competente en materia de medio ambiente".

Por otro lado, se procede a modificar también el artículo 13 relativo a los Patronatos de los Parques Nacionales existentes en Canarias, con el objeto de recoger los aspectos comunes a los demás Parques Nacionales españoles. En este sentido, la nueva norma se inspira en el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos Parques y de sus Patronatos.

En relación a la composición de los Patronatos se produce otro cambio significativo. Mientras en la regulación anterior que establecía una idéntica composición de los Patronatos para cada Parque Nacional, mientras que con la nueva regulación su composición resulta más ajustada a la propia realidad de los mismos, a sus usos y su entorno; y dado que estos son distintos en cada caso, se procede, bajo unos principios comunes, a adaptar su composición a la realidad e cada uno de ellos. En este sentido, el anexo del Decreto recoge la composición del Patronato de cada Parque Nacional.

Otra novedad es la relativa a las competencias de los Patronatos. Según la nueva redacción del artículo 13.9 ahora les corresponden las siguientes funciones:

> "a) Conocer del cumplimiento de las normas que afecten al Parque Nacional.
>
> b) Promover cuantas gestiones considere oportunas en favor del Parque Nacional.
>
> c) Informar el Plan Rector de Uso y Gestión y sus modificaciones, así como la programación anual de inversiones, trabajos y actividades, o cualquier desarrollo sectorial derivado de la misma.
>
> d) Aprobar la memoria anual de actividades y resultados del Parque Nacional, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión.
>
> e) Informar los proyectos y propuestas de obras y trabajos que se pretendan realizar en el Parque Nacional, y no estén contenidos en la programación anual de inversiones, trabajos y actividades.
>
> f) Informar las solicitudes de las subvenciones para la promoción de actuaciones a realizar en el área de influencia socioeconómica.
>
> g) Informar aquellos proyectos desarrollados en el entorno del Parque Nacional que se prevea puedan tener impacto significativo o afectar a los valores naturales del mismo.
>
> h) Informar posibles modificaciones de los límites del Parque Nacional.
>
> i) Proponer normas y actuaciones para la más eficaz defensa de los valores del Parque Nacional.
>
> j) Establecer su propio reglamento de régimen interior".

La única novedad en las competencias de los patronatos es la introducida en su apartado b) que le otorga competencia para promover cuantas gestiones considere oportunas a favor del Parque Nacional.

2.2. DECRETO 39/2014, DE 15 DE MAYO, QUE MODIFICA 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 CREA EL INVENTARIO DE SUELOS CONTAMINADOS DE CANARIAS

La regulación básica de los suelos contaminados se encuentra en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos que ha sido derogada por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en la que se regulan los aspectos ambientales de los mismos, así como que su declaración, delimitación e inventario de los mismos corresponde a las Comunidades Autónomas, debiendo éstas, además, proceder a establecer una lista de prioridades de actuación sobre la base del mayor o menor riesgo para la salud humana y el medio ambiente en cada caso.

El Decreto 147/2007, de 24 de mayo, vino a regular en la Comunidad Autónoma de Canarias el régimen jurídico de los suelos contaminados, al mismo tiempo que creó un Inventario para este tipo de suelos configurándolo como un registro de carácter administrativo que depende orgánica y funcionalmente del órgano competente en materia de medio ambiente.

El presente Decreto 39/2014, de 15 de mayo justifica las modificaciones a introducir en la anterior regulación en la experiencia adquirida en la gestión administrativa de los suelos contaminados, que ha puesto de manifiesto la necesidad de la modificación de algunos aspectos técnicos y administrativos en aras de una mayor simplificación y eficiencia a la hora de tramitar este tipo de expedientes.

Así, por un lado, se modifican los artículos 4 y 5 con el objetivo de reducir el número de ejemplares de Informes Preliminares de Situación del Suelo a presentar, así como eliminar la obligación de presentar un informe de situación de suelo cada dos años. Con la nueva redacción, la periodicidad de este último informe se determinará por el órgano ambiental competente, que además deberá determinar su contenido.

Finalmente, se procede a modificar el contenido del informe preliminar de situación de suelo con la finalidad de su simplificación, tomando como referencia lo dispuesto en el Anexo II del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

2.3. DECRETO 20/2014, DE 20 DE MARZO, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS ANEXOS DE LA LEY 4/2010, DE 4 DE JUNIO, DEL CATÁLOGO CANARIO DE ESPECIES PROTEGIDAS

3. ORGANIZACIÓN

Como se ha puesto de manifiesto en anteriores Observatorios, las elecciones de 2011 trajeron una nueva organización en relación al medio ambiente, creándose una la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad. Sin embargo, algunas funciones relativas a la planificación de los Espacios Naturales Protegidos siguieron estando adjudicadas a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Ordenación del Territorio. La Disposición Final Primera del Decreto dispuso que en "el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de este Decreto, los departamentos afectados por el mismo elevarán al Gobierno, en propuesta conjunta con la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad los correspondientes proyectos de estructura orgánica y funcional de los Departamentos", sin embargo, y estando a punto de acabar la Legislatura, los Decretos de ambas consejerías siguen sin haberse aprobado.

4. PRESUPUESTOS, PLANES PROYECTOS Y EJECUCIÓN

4.1. PROGRAMAS Y PROYECTOS PREVISTOS EN LOS PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2014

De acuerdo con la Memoria de los Presupuestos para el año 2014, se desarrollarán los siguientes programas de gasto.

El Gobierno regional a través Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad desarrolla el análisis para la determinación del estatus de conservación de las especies, la elaboración y aprobación de los planes de recuperación y/o conservación, la autorización para su uso, la gestión del Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias y del Banco de Datos de Biodiversidad, que se constituyen en instrumentos fundamentales para avanzar en la conservación de nuestro patrimonio natural, como valor importante para las generaciones futuras, poniendo el conjunto de la información que se va generando a disposición de las Administraciones y la ciudadanía; a fin de propiciar la colaboración, y aunar esfuerzos para la defensa del valioso acervo natural.

En materia de caza elabora las medidas que garanticen la protección y conservación de las riquezas cinegéticas del archipiélago, gestionando asimismo el Registro Canario de Infractores de Caza.

Las zonas protegidas se crearon fundamentalmente para la conservación y prevención del patrimonio natural. Estos espacios brindan la posibilidad de disfrutar de muestras representativas de la diversidad biológica de nuestro planeta. También sirven para fines de investigación, desarrollo rural, disfrute, y educación.

Los parques nacionales son espacios naturales de alto valor ecológico y cultural poco transformados por la explotación humana que forman parte del patrimonio natural de la humanidad y están protegidas por leyes específicas.

Los principales programas a desarrollar para cumplir tales objetivos son los siguientes: Coordinación y Planificación Medioambiental, Biodiversidad, Medio Natural, Calidad Ambiental, Infraestructura de Costas, Dirección Administrativa y Servicios Generales y Parques Nacionales.

En todo caso, la consejería en su conjunto en el presupuesto de 2014 asume un incremento del 2,6 por ciento, en total, el presupuesto dedicado a la función de actuaciones medioambientales asciende a 26.491.183 euros, mientras que e año anterior ascendió a 27.731.104, lo que supone un ligero descenso respecto del año anterior.

4.2. PLANES Y PROGRAMAS

Orden de 12 de mayo de 2014, por la que se aprueban las medidas de conservación de las Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Canarias, destinadas al mantenimiento o restablecimiento de sus hábitats

Antecedentes

En el año 2000, la Comunidad Autónoma de Canarias presentó a la Comisión Europea la Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC en adelante), que incluía 174 espacios Acuerdo del Gobierno de Canarias de 28 de marzo de 2000). La Decisión 2002/11/CE, de 28 de diciembre de 2001, por la que se aprueba la lista de lugares de importancia comunitaria con respecto a la región biogeográfica macaronésica, en aplicación de la Directiva 92/43/CEE del Consejo (DOCE 5 de 9 de enero de 2002), la Comisión Europea validó dicha Propuesta, quedando aprobada la Lista de Lugares de Interés Comunitario. Esta lista fue posteriormente actualizada con la incorporación de 3 nuevos lugares en Canarias mediante la Decisión de la Comisión de 25 de enero de 2008.

El Gobierno de Canarias, mediante el Decreto 174/2009, de 29 de diciembre procede a declarar Zonas Especiales de Conservación, en cum-

plimiento de lo dispuesto en el artículo 4.4 de la Directiva 92/43/CEE y el artículo 42.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La Decisión de la Comisión Europea 2013/25/UE, de 16 de noviembre de 2012, por la que se adopta la tercera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica macaronésica, impulsa definitivamente la actuación del Gobierno de Canarias para adoptar los planes de gestión de cada Zona de Especial Conservación no incluida en un Espacio natural protegido. Así, ya la Orden de 18 de noviembre de 2013, aprueba las medidas de conservación de 21 de las Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Continuando esta línea de trabajo, se procede ahora a la aprobación de una nueva Orden para otro grupo de ZEC; concretamente, para los siguientes: ES7020093 Monteverde de Barranco Seco-Barranco del Agua, ES7020092 Monteverde de Lomo Grande, ES7020090 Monteverde de Don Pedro-Juan Adalid, ES7020076 Riscos de Bajamar, ES7020089 Sabinar de La Galga, ES7020094 Monteverde de Breña Alta, ES7020085 El Paso y Santa Cruz de La Palma, ES7020087 Breña Alta, ES7020064 Los Sables, ES7020086 Santa Cruz de La Palma, ES7020097 Teselinde-Cabecera de Vallehermoso, ES7020101 Laderas de Enchereda, ES7020109 Barranco del Cedro y Liria, ES7020098 Montaña del Cepo, ES7020107 Cuenca de Benchijigua-Guarimiar, ES7020106 Cabecera Barranco de Aguajilva, ES7020110 Barranco de Niágara, ES7020115 Laderas de Chío, ES7020114 Riscos de Lara, ES7020111 Barranco de Orchilla, ES7020100 Cueva del Viento, ES7020129 Piña de mar de Granadilla y ES7010014 Cueva de Lobos.

Para la aplicación de las medidas de conservación aprobadas por la presente Orden, se ha incorporado, para cada plan, una estimación de medidas y actuaciones y su correspondiente evaluación de costes, con objeto de posibilitar la solicitud de cofinanciación comunitaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 de la Directiva Hábitats y el artículo 9 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre. Las medidas de conservación contenidas en cada plan tienen la misma consideración que las de un instrumento de ordenación de los recursos naturales, teniendo como objetivo el estricto mantenimiento y restauración ecológicos de los hábitats naturales y de los hábitats y poblaciones de las especies correspondientes, en función de lo dispuesto en el artículo 2.2.c) del Decreto 174/2009, de 29 de diciembre.

Contendido normativo

El Decreto contiene cinco artículos. El primero procede a la aprobación de las medidas de conservación de las Zonas Especiales de Conservación

de la Red Natura 2000 en Canarias relacionadas en el Anexo I. A continuación, se establece el ámbito de aplicación, en el que se establece que "las Zonas Especiales de Conservación objeto de la presente Orden corresponden a determinadas Zonas de las no coincidentes con los espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos".

El artículo 3 contiene un conjunto de definiciones: objetivo de conservación de un lugar, medida de conservación, criterios de actuación, actuaciones de conservación, priorización, prioridad alta, prioridad media, prioridad baja.

Por su parte, el artículo 4 establece la zonificación, distinguiendo las siguientes zonas:

> 1. Zona de Conservación Prioritaria (Zona A): esta zona estaría constituida por aquellas áreas que poseen un alto valor para la conservación dado que albergan hábitats de interés comunitario que presentan un estado favorable de conservación y núcleos de población de las especies de interés comunitario.
>
> El objetivo principal de conservación será la protección y el mantenimiento de los hábitats y especies de interés comunitario presentes en cada una de las Zonas Especiales de Conservación, así como el mantenimiento de las actividades existentes en la actualidad que no fueran incompatibles con la conservación de los mismos.
>
> 2. Zona de Conservación (Zona B): se incluyen en esta zona áreas que también presentan un alto valor para la conservación por la presencia de hábitats o especies de interés comunitario, que presentan un estado de conservación inadecuado y requieren de ciertas actuaciones o medidas de restauración.
>
> El objetivo principal de conservación será la protección, mantenimiento y mejora de los hábitats de interés comunitario presentes en cada una de las Zonas Especiales de Conservación a través de actividades de recuperación de la vegetación y restauración ambiental, y el mantenimiento de las actividades existentes en la actualidad que no fueran incompatibles con la conservación de los valores naturales del espacio.
>
> 3. Zona de Restauración Prioritaria (Zona C): se incluyen en esta zona áreas que albergan hábitats o especies de interés comunitario que presentan un estado de conservación claramente desfavorable, y en las que existe cierta intensidad de usos. En esta zona se requieren importantes actuaciones y medidas para conseguir revertir el estado de conservación de los valores del espacio.

> Los objetivos principales de conservación estarán enfocados principalmente a atender la protección y restauración de los hábitats y especies de interés comunitario presentes en cada una de las Zonas Especiales de Conservación, de forma que no se imposibilite su recuperación, y al mantenimiento de las actividades existentes en la actualidad que no fueran incompatibles con la conservación de los valores naturales del espacio.
>
> 4. Zona de Restauración (Zona D): se incluyen en esta zona las áreas naturales o seminaturales de menor valor relativo dentro de la Zona Especial de Conservación, que en la actualidad no albergan hábitats o especies de interés comunitario, o que incluyen "facies degradadas o de sustitución" pero que potencialmente podían hacerlo dado que poseen características adecuadas para ello.
>
> El objetivo principal de conservación en estas áreas tenderá a favorecer la recuperación de los hábitats de interés comunitario presentes en cada una de las Zonas Especiales de Conservación, junto con el mantenimiento y desarrollo de las actividades previamente existentes en el espacio.
>
> 5. Zona de Transición (Zona E): esta zona estaría constituida por áreas dentro de la Zona Especial de Conservación que albergan usos y actividades que han supuesto un alto grado de transformación del entorno y de sus características naturales, y que no presentan las condiciones necesarias para albergar ni hábitats ni especies de interés comunitario. Se incluirían en estas zonas algunas áreas dedicadas a la agricultura, ganadería intensiva, entidades de población, etc.
>
> En este caso, las medidas de conservación para esta zona deberán tener en cuenta las actividades existentes, estableciendo, en su caso, las condiciones necesarias en que deberán llevarse a cabo las mismas para evitar posibles repercusiones negativas en el estado de conservación de los hábitats y especies de interés comunitario presentes en el espacio.

Finalmente, el artículo 5 regula la gestión, disponiendo que las Administraciones públicas quedan vinculadas por las medidas de conservación contenidas en el Decreto en el ejercicio de las funciones que legalmente tengan atribuidas, así como para el otorgamiento de autorizaciones y emisión de informes, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas y el Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el catálogo de especies amenazadas de Canarias.

En todo caso, corresponde a los Cabildos Insulares, como órganos competentes para la gestión y conservación de los espacios integrantes de

la Red Natura 2000, ejercer estas funciones conforme a las actuaciones de conservación recogidas en los Planes de Gestión.

Esquema de la ordenación de cada plan

Casi todos los planes siguen el mismo esquema de ordenación que es el siguiente:

1. Ámbito territorial de la Zona de Especial Conservación. Se incluyen los siguientes aspectos:

> – Límites geográficos. En cada Plan se determinan la isla en la que se encuentra, así como los municipios en cuyo término municipal se encuentra una parte de la Zona de Especial Conservación y los límites de la zona misma, para lo que se remite al Decreto 174/2009, de 29 de diciembre, por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación integrantes de Red Natura 2000 en Canarias y se fijan medidas para el mantenimiento en un estado de conservación favorable de estos espacios naturales.
>
> – Relación con otros espacios de la Red Natura 2000 y de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos. En cada Plan de Gestión se establece si existe relación, bien por estar en todo o en parte integrado en él, bien por su cercanía o conexión, si existe alguna relación con otro espacio de la Red natura 2000 o con otro Espacio Natural Protegido.
>
> – Planeamiento territorial, urbanístico y de ordenación de recursos. En este punto se analiza la relación de cada Plan de Gestión tanto con el Plan insular como con las determinaciones de los Planes generales de ordenación de los municipios afectados y que tengan relación con la zona.

2. Inventario. De conformidad con lo dispuesto en el Anexo I del Decreto 174/2009, de 28 de diciembre, se concretan los hábitats que sirvieron de fundamento para la designación de la correspondiente Zona de Especial Conservación. Además, cada Plan actualiza el inventario incluyendo los siguientes datos: tipos de hábitat de interés comunitario, unidades de vegetación para el resto del espacio, especies contenidas en la Red Natura 2000, así como los relativos a otras especies de interés.

3. Valoración y estado de conservación. La valoración incluye la evolución del área de distribución así como, las presiones y amenazas actuales. En relación a las especies de interés comunitario, se analizan la evolución del área de distribución, del tamaño poblacional, y se concretan las presiones y amenazas actuales.

4. Estado de conservación de hábitats y especies de la Red Natura 2000. En el apartado correspondiente al estado de conservación, para cada uno de los hábitats con presencia en la Zona de Especial Conservación, se estudian los siguientes aspectos: cobertura, área ocupada por el tipo de hábitat, estructura y funciones específicas, evolución previsible y, finalmente, una valoración global.

Para cada una de las especies contenidas en la Red Natura 2000 se analizan las siguientes cuestiones: estado de conservación del hábitat de especie, evolución previsible, y una valoración global.

5. Objetivos de conservación. Para establecer los objetivos destinados al mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats de interés comunitario y de los hábitats y poblaciones de especies de interés comunitario presentes en cada Zona de Especial Conservación, cada Plan ha tenido en cuenta los usos y los aprovechamientos actuales, las exigencias económicas, sociales y culturales que pudieran existir, evitando las transformaciones que puedan suponer la pérdida o alteración de los valores que fundamentan su designación, así como la evaluación del estado de conservación, definiéndose los parámetros que deben alcanzarse para considerar que los elementos a proteger presentan un estado de conservación favorable.

6. Zonificación. Cada plan fija las diferentes zonas en las que se ordena cada lugar objeto de protección: Zona de Conservación Prioritaria (Zona A), Zona de Conservación (Zona B), Zona de Restauración Prioritaria (Zona C), Zona de Transición (zona D), Zona sin información bionómica.

7. Medidas de conservación. El siguiente contenido de los planes es el relativo a los criterios de actuación para cada una de las zonas que se han determinado anteriormente, así como las actuaciones de conservación.

Los criterios de actuación se establecen para cada una de las zonas definidas en el apartado anterior, recogiendo medidas relativas a la conservación de sus valores naturales, la conservación de los hábitats y especies de interés comunitario, los recursos hídricos, los recursos edáficos y geológicos, la conservación de la flora y la fauna silvestre, la gestión de la actividad cinegética, la educación ambiental, el uso público y la investigación, la conservación del paisaje y del patrimonio cultural, las infraestructuras y equipamientos y criterios para los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos.

8. Seguimiento y evaluación del plan de gestión. Cada plan de gestión establece un Programa de Seguimiento para la correcta evaluación

del nivel de ejecución del Plan de Gestión y que ayude a la consecución de los objetivos.

9. Evaluación económica y prioridades. Finalmente, se contempla también la prioridad de ejecución para cada una las actuaciones contempladas en cada plan, asignadas de acuerdo con las siguientes definiciones:

> – Prioridad alta: Acciones imprescindibles para conseguir los objetivos de conservación de la Zona de Especial Conservación, de forma que los hábitats de interés comunitario y las especies del Anexo II que han justificado la designación del espacio natural alcancen un estado de conservación favorable. Su ejecución deberá ser obligatoria a lo largo del período de vigencia del Plan.
>
> – Prioridad media: Acciones necesarias para evitar el declive de los hábitats y especies de interés comunitario, de su área de distribución, de la calidad de su hábitat o de su tamaño poblacional.
>
> – Prioridad baja: Otras acciones recomendables para la plena recuperación de los hábitats y especies de interés comunitario y mantenimiento de su estado de conservación favorable.

Finalmente, se incluye un anexo cartográfico con la delimitación, la distribución de los hábitats presentes y zonificación de cada Zona de Especial Conservación.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIONES DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ (STSJCAS, NÚMERO 302/2014, DE 14 DE MARZO)

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 14 de marzo de 2014 analiza la Ordenanza para la instalación y funcionamiento de infraestructuras de telecomunicaciones en el término municipal de San Bartolomé, aprobada por acuerdo plenario del 21 de abril del 2009, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia nº 40 de 26 de marzo del 2010. El recurso se dirige contra diversos artículos de dicha ordenanza por entender que el Ayuntamiento no tiene competencias para aprobar dichas normas, esto es, que ha invadido competencias de la Administración General del Estado.

En primer lugar, se impugna el artículo 5, que reconoce al Ayuntamiento potestad para controlar las emisiones radioeléctricas, si bien, la

propia ordenanza reconoce las competencias de control e inspección que corresponden al Estado. En este sentido, lo que se dispone es que la Administración municipal, en caso de observar el incumplimiento por parte del operador de las condiciones en las que deben realizarse las emisiones radioeléctricas, pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio competente a los efectos de que tomen las medidas oportunas.

Para el Tribunal, se trata "de una mera cooperación interadministrativa en la inspección de las instalaciones, pero sin que el Ayuntamiento se arrogue competencia alguna en la adopción de medidas contra aquellas emisiones radioeléctricas que no se ajusten a las condiciones reglamentariamente establecidas; en tales casos, como queda dicho, el Ayuntamiento se limitará a poner en conocimiento de la Administración estatal los hechos que pudieran constituir un incumplimiento de las condiciones establecidas".

Asimismo se cuestionan las disposiciones sobre compartición de los emplazamientos e infraestructuras de telecomunicaciones contenidas en el artículo 6. Según la resolución judicial, "los Ayuntamientos no pueden imponer a las operadoras compartir las instalaciones de manera ejecutiva, porque no entra dentro de sus competencias", si bien, "sí pueden emitir los informes pertinentes y promover las actuaciones necesarias para que esta decisión sea tomada por las instancias competentes, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, siempre que ello redunde en la defensa de los intereses del municipio, límites que aparecen respetados en el artículo 6 que se impugna".

Más enjundia tiene el enjuiciamiento que se realiza en relación a los emplazamientos en sitios preferentes que el artículo 7 permite establecerlos excepcionalmente "por razones urbanísticas, medioambientales o sanitarias".

La resolución del Tribunal Superior Canario comienza recordando que la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre del 2013 señala que "las Corporaciones Locales no pueden regular y exigir, en este caso mediante un Plan Especial, normas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica –Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre–, en relación con las prohibiciones de ubicación, distancias a los espacios sensibles, y emplazamiento de las instalaciones".

En este caso, la Ordenanza impone la utilización de los emplazamientos preferentes de forma obligatoria por razones sanitarias, con lo que se

concluye que "se están imponiendo restricciones adicionales con fundamento en la protección de este valor, lo que entra en contradicción con la citada jurisprudencia". La consecuencia lógica es la estimación del recurso "en cuanto que las razones sanitarias no podrán determinar el señalamiento de emplazamientos preferentes si con ello se adoptan normas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica".

Por otra parte, la prohibición de establecimiento de infraestructuras e instalaciones de telecomunicaciones en bienes de interés cultural, bienes declarados como patrimonio histórico y espacios naturales protegidos, y su limitación en los conjuntos histórico-artístico, zonas arqueológicas y jardines declarados de interés cultural, corre mejor suerte, ya que para el Tribunal esta disposición "tiene una clara habilitación en la competencia municipal para la protección del patrimonio histórico-artístico municipal y para la protección del medio ambiente".

Seguidamente se analiza la impugnación de los artículos 9 –condiciones de instalación de antenas sobre fachadas–, 10 –instalación de antenas sobre elementos pertenecientes al mobiliario urbano–,11 –condiciones para la instalación de antenas sobre construcciones y edificios–, y 12 –condiciones para la instalación de contenedores de equipos sobre cubiertas, alegando los recurrentes que sus disposiciones inciden sobre aspectos que son competencia estatal–.

Para el Tribunal, las condiciones contempladas en estos preceptos están amparadas en la competencia municipal en materia de urbanismo. En este sentido, razona que la finalidad de la norma es la de regular el orden urbanístico estético y la seguridad de las edificaciones. Así, se afirma que la prohibición de antenas en las fachadas, salvo que no puedan instalarse en otro lugar y se mimeticen con sus materiales; la obligación de integrar las antenas con el mobiliario urbano donde se instalen y su mimetización con el paisaje urbano; la reducción del impacto visual en las instalaciones efectuadas sobre edificaciones; y las distancias para la instalación de los contenedores de equipos respecto del borde de las cubiertas, a efectos de evitar la precipitación al vacío, "no está inspiradas en razones sanitarias, sino de seguridad pública".

A continuación se examina la exigencia de licencia de instalación de la actividad clasificada impuesta por el artículo 13. La sala comienza haciendo un recorrido por diversas resoluciones que ya ha dictado en esta materia, que había venido declarando la legalidad de este tipo de preceptos. Sin embargo, con ocasión de la sentencia de 1 de octubre de

2009, (rec. 248/2007) se va a producir un hecho que provoca un giro en la doctrina del Tribunal. Efectivamente, sobre la última sentencia citada se ha pronunciado la Sentencia de la Sala Tercera, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012 (rec. 3830/2010. Pte: Martí García, Antonio) que ha rechazado la doctrina anterior, lo que nos obliga ahora a revisar tales pronunciamientos. En esta resolución, el Tribunal Supremo concluye:

> "la sentencia, tras demostrar conocer nuestra doctrina, declara conformes en Derecho, no por la declaración que dicho régimen regulatorio se ampare en el ámbito objetivo de lo que la Ley canaria define como actividad clasificada, como por la expresión de un juicio de hipótesis, esto es que pueda ser o no que se incluya la instalación de estaciones base de telefonía móvil como actividad clasificada en la Ley autonómica, incógnita que no despeja y que deja a la suerte de lo que decida aplicativamente en cada supuesto el órgano encargado de la calificación y tramitación del expediente de actividad, como, en su consecuencia, la sentencia avala la legalidad de los preceptos de la Ordenanza en cuanto no resulta de presente la ilegalidad denunciada, en verdad no resuelta.
>
> Llegados a este punto, son de sobra conocidas las limitaciones que a esta Sala afectan a la hora de revisar una controversia que requiere efectuar la interpretación del Derecho autonómico, cuestión en principio vedada al conocimiento de esta Sala de casación, mas sucede que aquí la Sala territorial encargada de la interpretación del derecho autonómico no declara por sí que la actividad sujeta a la Ordenanza constituya una actividad calificada a tenor de la Ley autonómica 1/1998, siendo de esta manera que, a falta de la explícita declaración jurisdiccional por la Sala que ello sea así, es procedente la declaración de nulidad de los preceptos de la Ordenanza que sujetan la actividad a un régimen de protección ambiental no amparado por la ordenación legal autonómica".

En consecuencia, el Tribunal Supremo termina declarando la ilegalidad del precepto de la Ordenanza que incluye la instalación de Estaciones Base de Telefonía Móvil como actividad clasificada.

A la vista de lo anterior la conclusión a aplicar ahora es clara, "en virtud del principio de unidad de criterio que impone la seguridad jurídica, estimamos en este punto la demanda y anulamos el precepto impugnado".

Por otro lado, en el artículo 14.4 de la Ordenanza se dice que "las licencias para la instalación de servicios de radiocomunicación podrán revisarse a instancias del Ayuntamiento cuando hayan transcurrido, como mínimo, dos años desde su autorización o última revisión, siempre que la evolución tecnológica haga posible aplicar soluciones que disminuyan el impacto visual o las modificaciones del entorno hagan necesario reducir el impacto".

Según el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en la ordenanza de San Bartolomé "se hace una previsión de la posibilidad de requerir la adaptación de las licencias a mejoras tecnológicas o variación de las circunstancias del entorno, pero no hay dato alguno que permita afirmar que se trata de excluir la necesidad de indemnizar a las operadoras por las modificaciones que deban realizar en sus instalaciones".

Por tanto, este precepto debe interpretarse en el sentido de que la revisión de las licencias exigirá indemnizar a los titulares de las mismas por las mejoras tecnológicas que se les impongan o por los cambios que deban introducir como consecuencia de la adaptación de las instalaciones a un nuevo entorno.

Los artículos 15 y 16 regulan la obligación de presentar ante el Ayuntamiento un programa de implantación y desarrollo, que es exigible a las operadoras de nueva implantación o que traten de modificar los emplazamientos de sus instalaciones.

Para el Tribunal autonómico, por más que "la aparición de nuevos servicios, la creciente demanda de servicios por los clientes, el desarrollo de nuevas tecnologías y la aparición de circunstancias imprevistas pueda determinar que el plan presentado quede obsoleto y necesite ser modificado, ninguna previsión en la ordenanza determina que el mismo no pueda ser modificado y adaptado a las nuevas necesidades de las operadoras, siempre que existan razones justificadas para ello y sean conciliables con los intereses generales del municipio".

También se discute el apartado b) del artículo 17 según el cual "las instalaciones deberán de utilizar la mejor tecnología, en el caso de que resulte necesario para asegurar la compatibilidad del entorno". Este asunto, ha sido tratado en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de marzo del 2011, por la que se anula un precepto similar de una ley autonómica que no se remitía a la legislación estatal al referirse a la obligación de las operadoras de incorporar las mejoras tecnológicas que contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes, y a compatibilizar

la instalación con el entorno. Pues bien, en el presente caso, esta falta de remisión a las normas estatales sobre límites a las emisiones radioeléctricas permite que se puedan establecer condiciones aún más restrictivas a dichas emisiones, lo cual no es competencia de las corporaciones locales, como establece la STC de 11 de febrero del 2013. Por esta razón se procede a anular el precepto recurrido.

El artículo 23 de la ordenanza afirma que "el Ayuntamiento podrá exigir una fianza al titular de la instalación para cubrir la ejecución de todas las medidas de protección y de corrección que se impongan y el desmantelamiento de la misma. Dado que el mal estado de las instalaciones podría afectar a las personas y los bienes". Para el Tribunal se trata "claramente de condiciones impuestas a los titulares de licencia que no tienen habilitación legal. No existe un precepto legal que exija que el titular de una licencia deba prestar una fianza para responder de los posibles daños y perjuicios que pueda causar la instalación de telefonía móvil, o para garantizar la ejecución de las medidas correctoras que cautelarmente se le ordene adoptar en caso de riesgo para terceros derivados del mal estado de las instalaciones". En consecuencia, también aquí da la razón al demandante.

Se impugnan los artículos 24 a 35 sobre "régimen sancionador de las infracciones", aunque se limita a decir el demandante que deben anularse aquellos preceptos que no sean transcripción del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo. La sentencia estima que en apariencia "todos los preceptos no son sino una transcripción de normas legales en materia sancionadora urbanística", si bien entiende que el artículo 34 sobre multas coercitivas no se ajusta a la normativa en este momento en vigor ya que "al tiempo de aprobarse la ordenanza había sido modificado ya el artículo 179 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Este precepto carece pues de cobertura legal".

El artículo 36 impone a los infractores la obligación de indemnizar daños y perjuicios, así como la reposición de las cosas a su estado anterior. Según el criterio de la Sala el precepto es confuso, "ya que no se deja claro si la obligación de restaurar las cosas al estado anterior a la comisión de la infracción comprende los daños ocasionados a los bienes jurídicos protegidos por la ordenanza, o comprende también los daños causados a terceros, en cuyo caso, no es competencia del municipio regular esta materia sobre responsabilidad extracontractual". En este punto también se estima el recurso.

El artículo 38 establece: "la Alcaldía podrá acordar la publicación, a través de los medios que considere oportunos, de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves, una vez que éstas hayan adquirido firmeza". De acuerdo con la resolución del Tribunal Superior de Canarias, este precepto choca frontalmente con el artículo 7.5 de la ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos personales, ya que según el cual "los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas solo podrán ser incluidos en ficheros de las administraciones públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras". En este punto concluye la sentencia que "si se establecen restricciones a la inclusión de estos datos especialmente protegidos en ficheros de las propias administraciones públicas, tanto más es contrario al espíritu de la norma que se publiquen dichos datos y estén al alcance del público en general".

5.2. INSTALACIONES DE BASE PARA ANTENAS DE TELEFONÍA MÓVIL (STSJCA NÚMERO 144/2014, DE 15 DE MAYO)

A pesar de haber tratado este tema con amplitud en la resolución anterior, merece abordar esta nueva resolución que se produce tras un cambio normativo: La aprobación de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias así como del Decreto 52/2012, de 7 de junio, en el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación la autorización administrativa previa, el criterio jurisprudencia ha cambiado ya que ahora se recoge expresamente que las "Instalaciones para la radiocomunicación", están consideradas como actividades clasificadas. La mencionada Ley 7/2011 procedió a derogar la hasta entonces vigente Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 15 de mayo de 2014, estudia el recurso de apelación contra la resolución judicial del Juzgado de lo Contencioso administrativo correspondiente de 17 de enero de 2014 relativa a la resolución de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de fecha 24 de agosto de 2012, por la que se impone una multa por la comisión de una infracción administrativa muy grave prevista en el artículo 62.1 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, consistente en el desarrollo de una actividad o la apertura de un establecimiento de los sujetos a esta Ley sin la previa licencia correspondiente o sin

haber cursado la comunicación previa o declaración responsable, cuando fueran exigibles, al haberse probado que el día 7 de febrero de 2012 que la estación base de telefonía móvil se encontraba en funcionamiento sin licencia de actividad clasificada. Asimismo se acuerda el cese definitivo de la actividad.

El Juzgado procede a anular el acto de la Gerencia Municipal de Urbanismo, ahora recurrente. La anulación del acto recurrido, esto es, la sanción y el desmantelamiento de la antena, se fundamenta en que la instalación de una estación base de telefonía móvil no estaba prevista legalmente como una actividad clasificada en el momento en el que se llevó a cabo su instalación, razón por la cual el Juzgado procede a anular el acto de la Gerencia ya que no se había realizado la conducta infractora sancionada. Y ello porque la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, no contiene la relación de actividades clasificadas y el mencionado Decreto 52/12 por el que se establece la relación de actividades clasificadas en Canarias que incluye las "instalaciones para la radiocomunicación" en el punto 11.31 del anexo, no se encontraba en vigor en el momento de realizar la instalación base de telefonía móvil.

En definitiva, la cuestión que estudia la sentencia es si en el momento en que se llevó a cabo la inspección origen de la posterior sanción y orden de cierre, era posible hacerlo dado que cuando la operadora llevó a cabo la instalación de la base de la antena no era exigible la licencia de actividad clasificada.

Conviene ya señalar que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias da la razón al apelante y estima el recurso declarando la validez del acto de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

Con todo hay que señalar que el Tribunal hace un planteamiento que obvia el hecho de que en el momento de hacer la instalación de la base para la antena dicha actividad no estaba sometida a la licencia de actividades clasificadas. En efecto, como ya se dicho, en la fecha de la instalación no era exigible ni la autorización, ni la comunicación previa o declaración responsable, de ahí que los recurrentes alegaran la incorrecta aplicación de la Ley de 2011 así como del Decreto 52/2012.

Sin embargo, el Tribunal plantea la cuestión desde otra perspectiva. Los recurrentes alegan que se está llevando a cabo una aplicación retroactiva de esta última Ley así como del Decreto 52/2012. Sin embargo, el Tribunal da un giro al planteamiento de los recurrentes. Efectivamente, niega

que se haya producido una aplicación retroactiva de la Ley de 2011, ya que en este supuesto no se sanciona la falta la correspondiente solicitud de licencia, sino la actividad en sí misma considerada, que, en el momento en que se lleva a cabo la inspección "se realiza sin la preceptiva licencia de municipal". La cuestión parece quedar aclarada cuando señala a continuación: "Se trata de una infracción administrativa continuada que ha de ser sancionada con la legislación vigente en el momento en el que se comprueba el funcionamiento de la estación base de telefonía móvil y no a la fecha de la instalación"; y lo precisa algo más cuando a continuación afirma que lo "relevante a los efectos de este expediente es que a la fecha de la inspección practicada por la Gerencia Municipal de Urbanismo la actividad clasificada se estaba realizando sin el preceptivo control administrativo previsto por la Ley. Aunque conste solicitada licencia de actividad clasificada antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Actividades Clasificadas, al no haber cesado la actividad ilegal, se sigue cometiendo la infracción administrativa, si la nueva Ley, la de 2011, así lo hubiera previsto, y el cese ha de ser acordado por la Administración demandada en consecuencia de tal ilegalidad".

Desde luego el razonamiento no es nada claro, y seguramente por ello, el Tribunal acude a un planteamiento alternativo para tratar de justificar el sentido de su fallo.

En ocasiones anteriores, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias había admitido la potestad de los Ayuntamientos para exigir la licencia de actividad a las estaciones base de antenas de telefonía móvil, doctrina que tuvo que cambiar como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2009, en la que entiende que el planteamiento realizado por el Tribunal Autonómico carecía de fundamento.

De ahí que ahora se busquen argumentos nuevos, y ha de advertirse que el planteamiento del Tribunal es, en ocasiones, realmente bastante oscuro.

El Tribunal plantea esta cuestión en relación a las dos leyes que han regulado las actividades clasificadas en la Comunidad Autónoma de Canarias:

> – Con la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas su artículo 34.3.n) incluía expresamente como actividad clasificada los establecimientos dedicados a la radio-comunicación y servicios en general", y ya se ha comentado que el Tribunal Supremo había negado que en dicho epígrafe pudieran incluirse las base de antenas móviles. Pues bien, sostiene ahora el Tribunal que

la disposición transitoria cuarta de dicha Ley se remitía al nomenclátor anejo al Reglamento estatal de 1961, y en dicha disposición las actividades clasificadas no estaban tasadas ya que según su artículo 2 quedaban "sometidas a las prescripciones de este Reglamento, en la medida que a cada una corresponda, todas aquellas «actividades» que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos siguientes e independientemente de que consten o no en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo".

– Una vez que entra en vigor la Ley 7/2011, (norma que se aplica para imponer la sanción a la operadora) resulta de aplicación "la disposición transitoria cuarta de dicha Ley, y, en consecuencia, tienen la consideración de actividades clasificadas las previstas en el Decreto 2414/1961 y otras de efectos análogos a las mismas que respondan a la características señaladas en el artículo 2.1.a): "las 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".

La radiocomunicación, dice ahora la Sala, "definida por la RAE como 'telecomunicación realizada por medio de las ondas radioeléctricas' es una actividad clasificada por la necesidad de fijar restricciones a la exposición a los campos electromagnéticos y distancias de protección a fin de evitar riesgos para la salud de las personas. Las emisiones radioeléctricas generan campos electromagnéticos que pueden ser perjudiciales para la salud pública si se superan los niveles de emisión tolerables".

En apoyo a su argumentación cita la exposición de motivos del Real Decreto 1066/01 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, que señala: "El Reglamento que se aprueba por este Real Decreto tiene, entre otros objetivos, adoptar medidas de protección sanitaria de la población. Para ello, se establecen unos límites de exposición del público en general a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas, acordes con las recomendaciones europeas. Para garantizar esta protección se establecen unas restricciones básicas y unos niveles de referencia que deberán cumplir las instalaciones afectadas por este Real Decreto. Al mismo tiempo, se da respuesta a la preocupación expresada por algunas asociaciones, ciudadanos, corporaciones locales y Comunidades Autónomas".

Desde luego, resulta destacable esta nueva argumentación que según la propia resolución judicial ya ha sido aplicada en la Sentencia de 5 de diciembre de 2013, sobre todo si se tiene en cuenta que el Reglamento ahora citado en justificación del sometimiento de este tipo de instalaciones a la reglamentación de actividades clasificadas es del año 2001.

En consecuencia, el Tribunal estima el recurso, anula la sentencia el Juzgado y da la razón a la Gerencia Municipal de Urbanismo confirmando la legalidad de la sanción y de la orden de retirada de la estación.

6. PROBLEMAS. CONFLICTOS AMBIENTALES

6.1. PROSPECCIONES PETROLÍFERAS EN EL ENTORNO DE LAS ISLAS CANARIAS

Sin perjuicio de otros conflictos ambientales, sin duda el presente año viene marcado por la oposición a las prospecciones petrolíferas en Canarias. El inicio de este conflicto se remonta al año 2001 en el que se aprueba un Real Decreto autorizando diversos permisos de investigación de hidrocarburos "Canarias" 1 a 9. Dicho Real decreto fue en su día anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004, estimando los recursos contra dicho Real Decreto por haber omitido las medidas de protección ambiental obligadas en virtud de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos.

El Real Decreto 547/2012 viene a convalidar el Real Decreto anulado por la sentencia del Tribunal Supremo de 2004. En la tramitación se incluyen varios informes de la Abogacía del Estado. Uno, de fecha 17 de mayo de 2005 advertía que "la convalidación para suplir las deficiencias apreciadas por el Tribunal Supremo no puede introducir modificaciones relevantes en el contenido de los programas más allá de la subsanación de los defectos que hubieran dado lugar a la anulación, pues en caso contrario las novedades introducidas supondrían una modificación ajena a la causa convalidatoria que alteraría los presupuestos por las que se concedió y, por ende, sería tanto como otorgar una nueva autorización, pero en este caso omitiendo los trámites procedimentales establecidos al efecto en el Capítulo segundo del Título Segundo de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos, como por ejemplo, la omisión de la posibilidad de ofertas en competencia". Sin embargo, en un informe posterior de 23 de junio de 2008, afirma que *"… la redacción inicial del acuerdo incluía las labores y obligaciones del titular correspondientes al tercer año en la letra c) y los correspondientes a los años cuarto a sexto en la letra d). La redacción ahora propuesta*

refunde en un solo apartado [el c)] el contenido de los dos anteriormente existente. Ahora bien, teniendo esta modificación efectos jurídicos (la obligación de hacer un pozo durante el tercer año queda diferida a cualquier momento durante las restantes anualidades), no supone ni una disminución en las inversiones que el titular debe hacer ni una disminución en sus obligaciones materiales en el transcurso de los restantes años del permiso. Lo que nos lleva a considerar que no ha existido ninguna modificación esencial en la posición jurídica del titular. Con ello queda salvada la advertencia que se hacía en el dictamen de la Abogacía del Estado de 17 de mayo de 2005 en el que se expresaba que "la convalidación para suplir las deficiencias apreciadas por el TS no puede introducir modificaciones relevantes en el contenido de los programas… Procede considerar que la propuesta de Real Decreto se ajusta a Derecho e INFORMAR FAVORABLEMENTE el borrador presentado con las indicaciones accesorias realizadas en el análisis precedente".

En todo caso, recurrido el Real Decreto de convalidación 547/2012, de 16 de marzo, por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Canarias-1», «Canarias-2», «Canarias-3», «Canarias-4», «Canarias-5», «Canarias-6», «Canarias-7», «Canarias-8» y «Canarias-9», el Tribunal Supremo en varias Sentencias de 25 y 30 de Junio de 2014 ha venido a confirmar la legalidad de dicho Real Decreto, si bien, conviene poner de manifiesto que el Magistrado José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat ha presentado voto particular a las mismas.

El procedimiento siguió adelante y mediante Resolución de 29 de mayo de 2014, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente se procede a formular declaración de Impacto Ambiental del proyecto de perforaciones exploratorios en los permisos de investigación de Hidrocarburos denominados Canarias 1 a 9. Dicha declaración fue favorable, por lo que la Dirección General de Política Energética y Minas dicta la Resolución de 11 de agosto de 2014 por la que autoriza la realización de sondeos exploratorios en los permisos de investigación de hidrocarburos den ominados Canarias 1 a 9.

Otorgada la autorización, el Gobierno de Canarias pretendió su suspensión, presentando a tal efecto la correspondiente demanda ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que mediante Auto de 9 de diciembre de 2014 desestima tal pretensión, entre otras cuestiones, esta resolución resalta la complejidad del asunto. El Tribunal Superior trae a colación dos Autos de medidas cautelares, dictados por el Tribunal Supremo, respecto de peticiones de suspensión sobre el Decreto 547/2014 de convalidación de las autorizaciones prospectoras y en dos recursos que se

deliberaron conjuntamente (recurso número 327/2012) y (recurso número 363/2012), y a partir de ellos determina que *"en la naturaleza de la función jurisdiccional, la respuesta de esta Sala debe limitarse al control de la validez del acto impugnado en términos* ***'estrictamente jurídicos',*** *examen del que han de quedar excluidas otras cuestiones relativas a la mayor o menor oportunidad o acierto de la decisión adoptada.*

Esta precisión, que debería darse por sobrentendida, es particularmente pertinente cuando, por un lado, el acto objeto de recurso ha dado lugar a una considerable controversia pública y, por otro, incorpora una determinada decisión por parte de quien ostenta la competencia para adoptarla –en este caso, el Consejo de Ministros– que compromete su propia responsabilidad en ella.

Al autorizar una determinada actividad (la investigación de hidrocarburos en las aguas marinas) condicionada a un complejo proceso de evaluación de su impacto sobre el medio ambiente, y al aceptar los riesgos, asimismo objeto de análisis pormenorizado, que aquella actividad pudiera tener en otros órdenes de la vida social y económica, como son los relativos al desarrollo turístico de las Islas Canarias, el Consejo de Ministros, repetimos, hace uso de su propia capacidad de decisión que los tribunales sólo examinan desde el ángulo de la adecuación a las normas, sin que puedan sustituirle ni en el fondo de su opción –por muy controvertida que sea– ni en su aceptación de los riesgos asumidos".

Durante el mes de noviembre de 2014 se ha llevado a cabo las primeras exploraciones o sondeos con la finalidad de llegar a unos 3.100 metros de profundidad. Finalmente, en enero de 2015 se ha conocido la noticia de que la empresa que había obtenido dichos permisos no sólo renunciaba a la extracción del gas o el petróleo encontrados en la cuenca analizada, sino que también lo hacía respecto del resto de las autorizaciones para llevar a cabo otros dos sondeos.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

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. Pedro Damián Cuesta Moreno.

Secretaria 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.

XXVI

Cantabria: la protección del paisaje

MARCOS GÓMEZ PUENTE

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA. *2.1. El contenido ambiental de las leyes presupuestarias y de medidas fiscales y administrativas. 2.2. La reforma de la legislación regional de abastecimiento y saneamiento de aguas. 2.3. La protección del paisaje. 2.4. La aplicación regional del sistema comunitario de etiqueta ecológica 2.5. Otras disposiciones legales y reglamentarias.* 3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES. *5.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ley cántabra de prohibición de la fractura hidráulica.* 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

En un contexto general en el que la atención y la preocupación de los ciudadanos se concentra, junto con la crisis económica, en asuntos como la inadecuada utilización de los fondos públicos, la corrupción política o las debilidades del bipartidismo para la representación política, el 2014 en la Comunidad de Cantabria ha sido, ambientalmente hablando, un ejercicio de mera continuidad, sin que deba verse en esta conclusión nada peyorativo.

La normalidad puede ser también valiosa en un contexto como el aludido y el único hito normativo destacable es la aprobación de una ley para la protección del paisaje, de la que luego se dará cuenta.

La ausencia de nuevas leyes tampoco debe ser valorada negativamente: Hallándonos ante un ordenamiento autonómico ambiental ya maduro, el margen para la innovación normativa es más reducida e importa más, probablemente, sin perjuicio de los necesarios ajustes en las normas, la función ejecutiva. La aplicación de las leyes y el buen funcionamiento de la Administración y de la gestión administrativa, de las que dependen la realización de los objetivos que aquéllas persiguen y que sólo pueden ser evaluadas y contrastadas –por los ciudadanos y sus organizaciones y por las propias instituciones políticas y administrativas– si son suficientemente conocidos los datos que arroja esa gestión, siendo a este respecto muy deseable –y ya necesario, tras la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno– el impulso de la transparencia administrativa, como lo ha hecho el Gobierno de Cantabria con la puesta en marcha de un portal electrónico de transparencia al que sería muy bueno que se incorporarse paulatinamente, sin perjuicio de la difusión que pueda hacerse por otros cauces, toda la información relevante para tomar el pulso a la política ambiental regional.

Veamos, pues, cuáles han sido los hitos de este ejercicio normativo y administrativo, el último antes de las elecciones de 2015, para el que las encuestas auguran (pero son solo encuestas) un escenario parlamentario más repartido entre los partidos políticos regionales en el que puede ser complicada la formación de alianzas de gobierno.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

2.1. EL CONTENIDO AMBIENTAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTARIAS Y DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS

Pocas son las novedades con significación ambiental contenidas en las leyes de presupuestos anuales y de acompañamiento aprobadas en el ejercicio.

Nada digno de mención se contiene en la *Ley 6/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2015*.

En la *Ley 7/2014, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas,* en cambio, sí encontramos algunas previsiones de interés ambiental.

En lo que respecta a la *fiscalidad*, crea la tasa por la solicitud de la etiqueta ecológica, una vez que, como se explicará luego, el Gobierno cántabro ha regulado el procedimiento para tramitar las solicitudes de este distintivo para aquellos bienes o servicios procedentes de Cantabria que vayan a

distribuirse, consumirse o utilizarse en el mercado comunitario, o para los que procedan de fuera de la Unión Europea y se vayan a comercializar o se hayan comercializado ya en la región (Decreto 48/2014, de 4 de septiembre). Constituye el hecho imponible de esta nueva tasa la tramitación de la solicitud de dicha etiqueta, devengándose en el momento de presentación de la solicitud y siendo sujeto pasivo el solicitante que debe presentar la correspondiente autoliquidación. La tasa tiene una cuota fija de 300 euros por solicitud y se contempla una bonificación del 20% para los sujetos pasivos que acrediten disponer de la validación por el Reglamento EMAS o certificación por la Norma ISO 14001, y se comprometan, en su política medioambiental, a incorporar una referencia expresa al cumplimiento de los criterios de la etiqueta ecológica que han servido de base a la concesión.

También parece oportuno destacar la creación de tres nuevas tasas cinegéticas: la «Tasa por permisos de caza en la Reserva Regional de Caza Saja», la «Tasa por jabalí cazado en la Reserva Regional de Caza Saja» y la «Tasa por lobo cazado en batidas de jabalí en la Reserva Regional de Caza Saja». Nuevos tributos con los que ha venido a regularizarse el régimen económico de esta explotación cinegética, al haberse anulado por el Tribunal Supremo determinados artículos del Decreto 15/2008, de 22 de febrero, que regulaba las Reservas Regionales de Caza y contemplaba un canon cinegético.

La Ley también ha procedido, obviamente, a actualizar las cuotas de las demás tasas ambientales, pero no realiza incrementos significativos y, por lo que respecta al canon de saneamiento, mantiene las tarifas del ejercicio anterior. Y el tipo del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero se reduce de 7 a 2 euros por Tonelada (art. 13).

A las citadas medidas fiscales, la Ley incorpora cambios en al régimen de los *aprovechamientos eólicos*, modificando la Ley de Cantabria 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Así, (i) rebaja el importe de la garantía exigible para las instalaciones de presupuesto inferior a 500.000 euros y suprime la condición de que la garantía se constituyera en la Caja General de Depósitos de la Consejería correspondiente; (ii) reordena el régimen de autorización (basado ahora en una autorización previa, otra de construcción y otra final de explotación, que opera tanto para las nuevas instalaciones como para las modificaciones); (iii) adapta la facultad de revocación por incumplimiento al nuevo régimen de autorización; (iv) se remite a la nueva legislación del sector eléctrico –la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico– en lo que respecta al régimen sancionador; (v) y desafecta al Fondo para la Compensación Ambiental y la Mejora Energética las

aportaciones dinerarias anuales que hubiera ofrecido y deba satisfacer el titular del parque eólico al concursar por su autorización.

También hay algunos cambios en materia de *evaluación ambiental*. De un lado, adecua la legislación regional a la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, exigiendo que esta evaluación tenga lugar para los mismos proyectos que se enuncian en el artículo 7 de aquélla. Y, de otro lado, efectúa nuevos ajustes en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, modificando el artículo 25 de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado. Así, cuando se sustancie el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria para la formulación de la declaración ambiental estratégica, en la elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico, el plazo al que ha de someterse el borrador del instrumento de planeamiento y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, será de un mes desde su recepción. Y cuando se sustancie el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, para la emisión del informe ambiental estratégico, el plazo durante el que el órgano ambiental consultará a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, poniendo a su disposición el documento ambiental estratégico y el borrador del plan será de 10 días, salvo que, atendiendo a la documentación presentada por el promotor, el órgano ambiental estime conveniente ampliar el plazo a un mes.

2.2. LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN REGIONAL DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE AGUAS

Durante el ejercicio se ha aprobado la Ley de Cantabria 1/2014, de 17 de noviembre, de abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que deroga la hasta ahora vigente Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, reguladora del saneamiento y depuración de las aguas residuales.

La Comunidad tiene atribuidas competencias exclusivas sobre la planificación, ejecución y gestión de los aprovechamientos hidráulicos (art. 24.11 EAC) y sobre la ejecución de las obras públicas –en este caso, hidráulicas– de interés autonómico (art. 24.5 EAC), aunque la nueva ley concita también el ejercicio de otras variadas competencias autonómicas, como las de ordenación del territorio (art. 24.3 EAC), de protección ambiental, de régimen local (por las competencias que corresponden a los Municipios), de sanidad e higiene y la tributaria (por lo que hace al canon de saneamiento).

La reforma del régimen económico-financiero es, precisamente, uno de los ejes de la nueva regulación. Inspirada, como la legislación anterior, en los principios de recuperación de costes, de quien contamina paga y de uso eficiente y sostenible de los recursos, introduce cambios notables en el régimen tributario precedente, pero conserva sus dos pilares fundamentales: el canon de saneamiento –ahora denominado canon del agua residual– y la tasa de abastecimiento de aguas, llamadas parcialmente a financiar, como antes, el coste de las nuevas inversiones y la explotación y mantenimiento de estas infraestructuras.

El nuevo canon del agua residual, configurado como impuesto ambiental (de carácter extrafiscal, pues, en línea con el principio quien contamina paga), trata de diferente forma la generación de aguas residuales domésticas y las industriales, como lo hacía la legislación anterior, pero se han configurado hechos imponibles diferenciados para cada clase de aguas residuales y se han modificado los parámetros para medir la intensidad en que se realiza dicho hecho imponible; esto es, se han diferenciado y modificado las reglas de determinación de la base imponible del canon y de cuantificación de éste.

Así, en el caso del agua residual doméstica, se grava la generación de agua residual siguiendo un criterio puramente cuantitativo; esto es, se grava la generación de agua residual que se manifiesta por el consumo real o potencial de agua, cualquiera que sea su procedencia. Y en el caso de las aguas residuales industriales, en cambio, se grava la generación de agua siguiendo un criterio sólo cualitativo; esto es, se grava la generación de agua residual por la carga contaminante vertida, siendo esta carga la que se considera para determinar la base imponible y, por tanto, la cuota del tributo. Además, para el cálculo de la base imponible se tendrán en cuenta sólo aquellas sustancias o características de las contempladas en la ley que vengan recogidas en la autorización ambiental integrada cuando se disponga de ella o, en su defecto, en la autorización de vertidos. Y para los restantes vertidos que puedan ser considerados industriales se tendrán en cuenta únicamente las sustancias o características del agua residual que permitan caracterizarlo como tal. El canon del agua residual industrial, pues, ya no guarda relación con el consumo de agua, sino con la carga contaminante que lleva. Y si una industria vierte aguas residuales con una carga contaminante equiparable a la de las aguas residuales domésticas quedará sometida al régimen de canon propio de estas últimas (régimen económico más favorable del que pueden aprovecharse las industrias no contaminantes y que, por otro lado, puede fomentar la adaptación de las que sí lo son para serlo menos o dejar de serlo).

El segundo eje de la nueva regulación es el Plan General de Abastecimiento y Saneamiento, instrumento de planificación estratégica en materia de agua en el que deben fijarse las prioridades y las directrices de la acción pública en este orden para (i) satisfacer las necesidades de abastecimiento y saneamiento de aguas; (ii) garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos y de las inversiones en esta materia; y (iii) prevenir la contaminación del medio acuático natural.

La aprobación del Plan, por decreto del Gobierno regional, llevará aparejada la declaración de utilidad pública o interés social y la necesidad de ocupación a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la realización de las actuaciones contenidas en él o en los proyectos que lo desarrollen, así como para la imposición de servidumbres. También llevará aparejada la justificación de la idoneidad y necesidad de las actuaciones previstas en el mismo a los fines de su contratación. Y dejará exentas de previa licencia municipal la ejecución de las infraestructuras previstas en el mismo; previsión que no vulnera la autonomía local en cuanto para la aprobación definitiva de los proyectos de obra debe darse trámite de audiencia a los Ayuntamientos afectados para que aleguen lo que estimen conveniente en relación con sus competencias.

Por lo que respecta a las entidades locales, por cierto, es oportuno advertir que la Ley hace a la Administración autonómica garante de la cantidad y calidad del suministro, de modo que ha de velar para que todos los municipios dispongan de un sistema de abastecimiento de agua adecuado a su población y actividad. Asimismo, la Administración regional debe garantizar que la recogida, el transporte, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales se realiza de forma sostenible, sin que los efluentes tengan efectos nocivos sobre el ambiente. Y por esta posición de garante, precisamente, la Ley permite a la Administración regional asumir subsidiariamente, pero a costa de los municipios, la gestión y explotación de las instalaciones y servicios de abastecimiento y saneamiento de los Municipios cuando éstos carezcan de los recursos personales o materiales necesarios para la adecuada prestación de dichos servicios o no hubiesen adoptado las medidas oportunas para la prestación del servicio de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable (siempre que de ello pudiera derivarse una alteración perjudicial de la calidad o cantidad del agua de abastecimiento para consumo público, o de la calidad del agua del medio receptor de los efluentes procedentes de los sistemas de saneamiento).

Novedosa es también la previsión destinada a garantizar el abastecimiento incluso en los casos de impago de los tributos vinculados al

suministro domiciliario de agua potable por falta de recursos, garantizándose a los perceptores de la renta social básica una disponibilidad mínima de agua de abastecimiento de 100 litros por habitante y día. Misma garantía que se aplicará a los hogares con rentas anuales inferiores al IPREM, a partir de la fecha en la que obtengan el derecho a la exención del componente fijo de la cuota del citado tributo.

Queda por añadir, finalmente, que la nueva Ley lleva a cabo una reordenación completa del régimen sancionador, desde la redefinición de los tipos de las infracciones (incluyendo las específicamente relacionadas con la gestión de los tributos antes citados) hasta la cuantificación de las sanciones, pasando por el procedimiento sancionador. Importa destacar, sin embargo, que, al margen de la eficacia coercitiva de las sanciones, se realza la importancia de la obligación de reparar los daños causados a los sistemas de abastecimiento y saneamiento como consecuencia de las infracciones. La reparación del daño será exigible mediante la tramitación de un procedimiento administrativo distinto del sancionador y si el infractor no adoptara las medidas de reparación exigidas se le podrán imponer multas coercitivas, o adoptarlas por ejecución subsidiaria previo apercibimiento y otorgamiento de plazo para hacerlo voluntariamente (apercibimiento previo que no será necesario cuando de la persistencia de la situación pudiera derivarse un peligro para la salud humana o para el ambiente).

2.3. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE

Siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas (Valencia –Leyes 4/2004 y 5/2014–, Cataluña –Ley 8/2005– y Galicia –Ley 7/2008–), Cantabria se ha decidido a aprobar la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria.

La legislación urbanística regional (el art. 34 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y las Normas Urbanísticas Regionales) ya contenía un mandato claro de protección del paisaje (norma de directa aplicación por cuya infracción el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria llegó incluso a anular algún plan urbanístico –véase, por ejemplo, el caso del Alto del Cuco, Sentencias de 29 de marzo de 2007 y 13 de febrero de 2008–) y contemplaba la posibilidad de aprobar planes especiales para la protección del paisaje, ánimo también presente en la legislación de ordenación territorial (caso de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, que define Áreas de Interés Paisajístico), en la legislación ambiental (la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria

contempla una categoría de protección de espacios denominada «Paisaje protegido») en incluso en la de patrimonio cultural (Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, que contempla la categoría de «Paisaje cultural»). Por eso alguna fuerza política ha considerado innecesario y superflua la nueva ley proyectada.

Parece, sin embargo, que quiere darse una protección más generalizada al paisaje, configurando un régimen específico de orientación de la acción pública y de tutela. Tal parece ser el propósito del proyecto de ley presentado que, junto a declaraciones de tipo programático o prospectivo, contempla un conjunto de instrumentos para definir y alcanzar objetivos de conservación y gestión paisajística.

Como instrumentos de orientación y regulación se prevé que puedan elaborarse Directrices (de carácter más general y estratégico, para orientar la actividad planificadora) y Estudios del Paisaje (de alcance concreto, considerando y caracterizando el territorio por sus unidades, valores y objetivos de calidad) que, como los Planes Especiales previstos en la legislación urbanística, tendrán carácter normativo (en este caso, con rango de decreto) y, por ello, vinculante para la planificación territorial y urbanística. Y como instrumentos de aplicación prevé que puedan aprobarse Proyectos de Actuación Paisajística y Proyectos de Restauración de Paisajes Degradados, de propósito puramente ejecutivo, con los que Gobierno autonómico y los Municipios puedan acometer actuaciones concretas, y Análisis de Impacto e Integración Paisajística, de finalidad preventiva, destinados a valorar y cuantificar la magnitud y la importancia de los efectos que una actuación puede llegar a producir en el paisaje y en su percepción, y a proponer las medidas adecuadas para evitar los impactos o mitigar los posibles efectos negativos.

El proyecto prevé, además, que se elabore un Catálogo de Paisajes Relevantes; que los Municipios puedan aprobar planes especiales de protección del paisaje en ausencia de plan general de ordenación y que también se puedan aprobarse dicho tipo de planes en ausencia de Plan Regional de Ordenación Territorial; y que se sometan al trámite de evaluación ambiental de planes y programas los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental cuando éstos tengan por objeto el paisaje.

El objetivo, en definitiva, es el de crear un marco legal específico para la protección, gestión y ordenación del paisaje de Cantabria (zonas terrestre, marítimo-terrestre y las aguas interiores, sean paisajes rurales, urbanos y periurbanos), por su valor natural, cultural (identitario) y económico,

integrada en todas las políticas sectoriales. La cuestión, sin embargo, es cómo definir la política paisajística por la que deba dirigirse ese objetivo. La Ley da a entender que debe hacerse identificando los paisajes (sus características, fuerzas y presiones transformadoras, evolución, calidad, fragilidad o significación…), evaluándolos, integrando las actuaciones de protección y gestión en las políticas de ordenación territorial y urbanística y cualquier otra que incida directa o indirectamente sobre él, extendiendo la colaboración interadministrativa y la participación de los especialistas en materia de paisaje (multidisciplinariamente) y sensibilizando a la población. Pero es evidente que la subjetividad inherente a la propia valoración paisajística puede plantear dificultades prácticas y conflictos con ocasión de la aplicación de esta nueva regulación.

2.4. LA APLICACIÓN REGIONAL DEL SISTEMA COMUNITARIO DE ETIQUETA ECOLÓGICA

Creada en 1992, la etiqueta ecológica europea (la ecolabel o ecoetiqueta) es un distintivo de uso voluntario, pero regulado por la Unión Europea, que permite a los consumidores reconocer, entre bienes y servicios de una misma clase o categoría, aquéllos que son producidos con menor impacto ambiental considerando la totalidad del ciclo de vida de los productos, desde su elaboración hasta su eliminación.

Las normas para la concesión u obtención de la ecoetiqueta (que puede solicitarse para cualquier bien o servicio que se distribuya, consuma o utilice en el mercado comunitario –salvo medicamentos para uso humano o veterinario, aparatos médicos o productos que contengan sustancias tóxicas, peligrosas, carcinógenas, mutágenas o determinados preparados químicos–, ya sea de pago o gratuito, siempre que se hayan establecido claramente los criterios ecológicos de la producción) están actualmente recogidas en el Reglamento CE/66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE (modificado por el Reglamento UE/782/2013, de la Comisión, de 14 de agosto de 2013).

No resulta necesario detenerse aquí a mencionar cuáles son los criterios establecidos para la concesión de la ecoetiqueta, pero si advertir que corresponde a los Estados miembros otorgarla en aplicación de la normativa comunitaria y que, en Estados políticamente descentralizados, como el español, pueden ser varios los organismos nacionales llamados a hacerlo en su ámbito territorial de competencia. Y de ahí que por Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, se establecieran algunas normas nacionales

para la aplicación de la citada normativa comunitaria, y que corresponda a cada Comunidad Autónoma designar el organismo competente para hacerlo respecto de los productos y servicios procedentes de su territorio y determinar el procedimiento a seguir por dicho organismo para otorgar la ecotiqueta y comprobar regularmente la conformidad de los productos con los criterios de la ecotiqueta, controlar o suspender su uso, promover nuevos criterios o exigir el canon (la tasa) correspondiente por el uso de este distintivo en los bienes y servicios que, además, quedan registrados en un catálogo específico gestionado por la Comisión Europea.

Pues bien, con ese propósito el Gobierno cántabro ha aprobado el Decreto 48/2014, de 4 de septiembre, que atribuye la competencia en materia de ecoetiqueta a la Dirección General competente en materia de medio ambiente y regula el procedimiento para tramitar las solicitudes de este distintivo para aquellos bienes o servicios procedentes de Cantabria que vayan a distribuirse, consumirse o utilizarse en el mercado comunitario, o para los que procedan de fuera de la Unión Europea y se vayan a comercializar o se hayan comercializado ya en la región.

Según la normativa regional, el procedimiento para la obtención de la ecoetiqueta comienza con la presentación de su solicitud en un modelo normalizado con el que deben acompañarse (i) los permisos, licencias y autorizaciones ambientales de la actividad, que demuestren que la misma se desarrolla conforme a lo establecido en la normativa vigente (salvo que el solicitante esté inscrito en el registro de organizaciones adheridas al Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales –EMAS–); (ii) una breve descripción de la entidad solicitante; (iii) un informe de un laboratorio de ensayo acreditado por la ENAC u otro organismo equivalente que acredite el cumplimiento de los criterios ecológicos requeridos para el producto; (iv) el certificado y anexo técnico de acreditación del laboratorio que ha efectuado los ensayos de cumplimiento de los criterios ecológicos a la ISO 17025 o norma equivalente; (v) el informe de verificación realizado por una entidad acreditada independiente del operador que evalúa que el producto cumple todos y cada uno de los criterios ecológicos; (vi) el justificante de haber abonado la tasa correspondiente; y (vii) una declaración responsable de que no existe ni ha existido ningún procedimiento de concesión de etiqueta ecológica en curso sobre un mismo producto o servicio.

El plazo para dictar y notificar la resolución es de tres meses a contar del momento en que la Administración haya recibido toda la documentación necesaria para resolver, pudiéndose considerar estimada por silencio administrativo transcurrido dicho plazo. La resolución que ponga fin al

procedimiento no agota la vía administrativa, pues puede ser impugnada en alzada ante el Consejero competente en materia de medio ambiente en el plazo de un mes.

Y reconocido el derecho a utilizar el distintivo, el beneficiario debe concluir con la Administración el contrato en el que se recogen las condiciones de utilización, los derechos y obligaciones que asume, el régimen aplicable en caso de incumplimiento y las responsabilidades en que puede incurrir, al margen de las que puedan exigírsele por infracción de la normativa de consumo.

En fin, como se ha adelantado, una nueva tasa, con una cuota fija de 300 euros, regula la tramitación de la solicitud de esta etiqueta.

2.5. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS

En 2014 se han dictado algunas otras disposiciones que pueden tener interés desde el punto de vista ambiental, aunque sea sólo de modo tangencial.

Como lo hicieron antes el Principado de Asturias (Decreto 36/2003, de 14 de mayo) y la Comunidad Castellano-Leonesa (Decreto 4/2009, de 15 de enero), Cantabria ha aprobado recientemente su *Plan de Recuperación del Urogallo Cantábrico* (Tetrao urogallus cantabricus).

Es una subespecie cuya población presenta una clara regresión en la región –en 2013 solo se contabilizaron 4 machos y algunas hembras dispersas, recluidos casi solo en el entorno del Parque Nacional de los Picos de Europa– y está en grave riesgo de extinción (en la península existe otra subespecie, el urogallo pirenaico o Tetrao urogallus aquitanicus, en mejor estado de conservación). Por eso se incluyó a este animal en el Anexo I y en los Anexos II/2 y II/3 de la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre conservación de las aves silvestres; y fue clasificada como especie «En Peligro de Extinción» con la máxima protección por 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, de conformidad con lo previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Idéntica protección le otorga, lógicamente, la legislación autonómica, hallándose incluida en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Cantabria, también bajo la categoría «En peligro de extinción», de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, y el Decreto 120/2008, de 4 de diciembre, que regula dicho catálogo.

La regresión de esta especie se asocia a causas globales, como el cambio climático, y a factores locales, como la modificación del hábitat por ungulados silvestres, la pérdida de calidad del hábitat por la evolución del medio forestal bajo el abandono del medio rural, el efecto de los depredadores oportunistas y otras causas antrópicas (furtividad, ahuyento para evitar molestias del canto durante el celo, etc.). Y son estos últimos factores, precisamente, los que se trata de combatir, con la información obtenida y disponible gracias a las acciones del programa Life+ y con el plan aprobado, siendo esta clase de planes de recuperación unos de los típicos instrumentos con los que se ordena la acción administrativa para la conservación de la biodiversidad (art. 68 de la Ley de Cantabria 4/2006 y art. 56 de la Ley 42/2007).

El Plan, de vigencia indefinida (aunque se prevé su revisión integral cada diez años y su modificación anticipada en cuanto sea necesario), delimita los espacios sobre los que se centrará la actuación administrativa (las ZEPA y otras áreas críticas) y define diversos objetivos (fomento de la reproducción, reducción de la mortalidad, preservación de los hábitats favorables, interrelación de poblaciones, concienciación social) para lograr una población superior a los 20 ejemplares adultos y en crecimiento, al tiempo que contempla una serie de medidas de protección (restricciones de acceso a las poblaciones, prohibición de actividades en las zonas delimitadas, etc.) y de actuación administrativa (censos, regeneración de corredores, investigación, educación ambiental, vigilancia, etc.) con un coste medio aproximado de 250.000 euros anuales.

Las directrices y disposiciones del Plan deben ser observadas por las entidades, organismos o corporaciones que intervengan en el otorgamiento de licencias, concesiones administrativas o cualquier otra clase de autorizaciones para la realización de actividades o ejecución de trabajos u obras en el ámbito del Plan. Y todas las inversiones públicas susceptibles de afectar a la población de urogallo o a su hábitat que se vayan a materializar en dicho ámbito (con exclusión de los terrenos urbanos de las zonas rurales incluidas en él), así como las actividades privadas que estén sometidas al trámite de autorización administrativa, deben ir precedidas de un informe relativo a su impacto sobre la población de urogallo y su hábitat que condicionará su ejecución. Igualmente deberán tenerse en cuenta al hacer la evaluación ambiental de los proyectos, planes y programas sometidos que la requieran.

Y cuando por razones imperiosas de índole económica o social y a falta de soluciones alternativas deba ejecutarse un plan o proyecto que tenga

negativo impacto sobre la especie deberá consultarse previamente a la Comisión Europea y deberán adoptarse cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 queda protegida, tal como exige la legislación comunitaria y nacional.

Importa también mencionar el nuevo *Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2014-2020*. Con algunos años de retraso (a causa, en buena medida, de los problemas derivados de la regulación autonómica de los aprovechamientos eólicos –de los que hemos dado cuenta en otras crónicas– pero también por la compleja tramitación asociada a la evaluación ambiental de planes y programas exigida por la legislación ambiental y las modificaciones resultantes de las alegaciones acogidas en las dos informaciones públicas de las que fue objeto) ha visto la luz el instrumento de planificación energética llamado a suceder al Plan Energético de Cantabria 2006-2011.

El nuevo Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2014-2020, aprobado por Decreto 35/2014, de 10 de julio, y con el que entra en vigor la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, por el que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria, perfila el modelo energético de la región con el propósito de garantizar la suficiencia y calidad del abastecimiento sin generar desequilibrios ambientales, económicos y sociales. Y con ese fin describe los posibles escenarios del periodo para el que se aprueba y los objetivos y programas de actuación que deberían aplicarse, en su mayor parte con cargo a la iniciativa privada (esto es, las empresas productores y distribuidoras de energía, con una inversión aproximada de 3.186 M€), para garantizar la eficiencia del sistema, la seguridad del suministro (se pretende que el 86% de la potencia eléctrica instalada en Cantabria proceda de energías renovables al finalizar el periodo del plan), la diversificación de sus fuentes (contempla 707,3 Mw de origen eólico terrestre [procedentes de unos 250 aerogeneradores], 50 Mw de "offshore", 50 Mw de biomasa, 74 Mw de origena hidroeléctrica, 15 Mw procedentes de residuos sólidos urbanos; 3 Mw de origen minieólica; y 4 Mw de origen solar fotovoltaica y geotérmico) y un contenido coste ambiental.

Y ya terminando el ejercicio, el Decreto 79/2014, de 18 de diciembre, ha venido a prorrogar la vigencia de los *planes y programas de prevención de residuos* de la Comunidad. La existencia de planes de gestión de residuos está prevista en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Estos instrumentos definen los objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación de los residuos siguiendo las directrices comunitarias y estatales y tienen continuidad

por los programas de prevención de residuos que contemplan las medidas específicas a adoptar por cada Administración para reducir los residuos generados y la generación de sustancias peligrosas o contaminantes. En Cantabria, el Plan de Residuos 2006-2010 se aprobó por Decreto 102/2006, de 13 de octubre, y luego tuvo continuidad por el Decreto 15/2010, de 4 de marzo, que aprobó los Planes Sectoriales de Residuos para el escenario 2010-2014. Pero llegado el término de vigencia de estos planes (31 de diciembre de 2014) el gobierno ha optado por prorrogar la vigencia de estos instrumentos hasta que la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo concluya los trabajos de evaluación y revisión de los citados planes que ya se están desarrollando (y que se espera puedan estar concluidos antes del 31 de marzo de 2016).

3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

En 2014 no se han producido modificaciones significativas en la organización de la Administración autonómica ambiental que descansa, como se explicó en informes anteriores, sobre la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, en la que se concentran las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística y las competencias ambientales. De dicho departamento dependen el organismo autónomo Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) y la mercantil Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A. (MARE).

Como novedades, en el plano organizativo, únicamente puede anotarse la creación de la *Comisión Interdepartamental para el estudio y formulación de propuestas en los procedimientos relativos a la Autorización Ambiental Integrada* (Decreto 9/2014, de 6 de febrero), órgano consultivo y de participación concebido para facilitar y coordinar el ejercicio de las funciones que los servicios ambientales tienen atribuidas en relación con la tramitación de los expedientes de las autorizaciones ambientales integradas (no deja de resultar curioso que se califique como de "interdepartamental", pues está compuesta por los Jefes de diferentes servicios de la Consejería y del CIMA). Y una nueva modificación del *Consejo Asesor del Medio Ambiente* (Decreto 21/2014, de 3 de abril), para incorporar a este órgano al Director General de Ordenación e Innovación Educativa.

Para el estudio de la política ambiental también resulta relevante conocer, en fin, 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

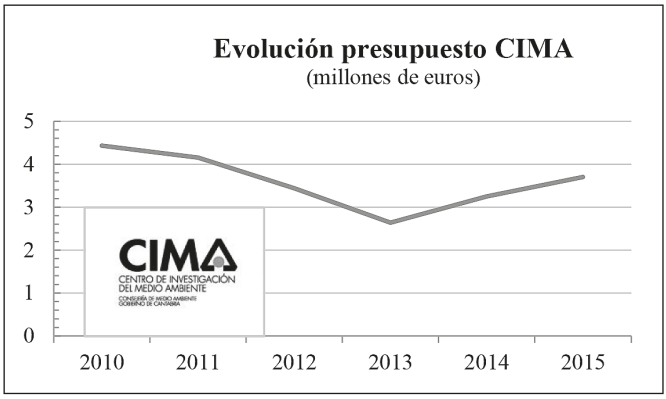
la materia, atendiendo a lo dispuesto en la *Ley de Cantabria 6/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2015.*

En el presupuesto para 2015, pues, la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene consignadas un conjunto de partidas por importe de 108,75 M€, que supone el 4,35% del presupuesto total de la Comunidad (2.500,03 M€), con el siguiente desglose:

Programa		**Crédito 2014**	**Crédito 2015**
451M	Dirección y Servicios Generales	7.508.181	7.193.117
452A	Gestión e Infraestructura hidráulica y de saneamiento	47.762.158	55.066.159
456A	Control y mejora de la calidad de las aguas	462.000	312.000
456B	Calidad ambiental	38.571.342	35.949.128
458A	Actuaciones en el ámbito local	5.029.838	6.327.883
261M	Ordenación del territorio	3.092.772	1.789.009
261N	Planeamiento urbanístico	1.390.539	1.148.299
	Total (euros)	**103.816.830**	**108.759.019**

El presupuesto de la Consejería, por consiguiente, experimenta un ligero incremento tanto en términos absolutos (son 4,94 M€ más los presupuestados para 2015 frente a 2014) como relativos, pues la cantidad presupuestada para 2015 supone el 4,35% del presupuesto autonómico (frente al 4,24% del presupuesto anterior). Estas cifras son solo orientativas, como se comprende, pues desde el punto de vista económico lo que realmente importa no es el gasto presupuestado, sino el efectivamente realizado.

De dicho incremento se beneficia también este año el presupuesto del CIMA (que pasa de los 3,25 M€ presupuestados para 2014 a 3,70 M€), que venía experimentando una pronunciada reducción en los últimos años.



De las actuaciones materiales que concretan los objetivos de la política ambiental puede obtenerse una imagen general examinando el anexo de inversiones del presupuesto. Este año dicho anexo ha podido consultarse, junto con otra abundante

información económico-financiera, a través del Portal de Transparencia que el Gobierno regional ha inaugurado en Internet, iniciativa que debe valorarse muy positivamente. Así, por ejemplo, se prevé realizar obras abastecimiento de aguas y saneamiento por importe de 13,04 M€ (aunque no se específica su localización); ejecutar actuaciones programadas dentro del Plan Estratégico de Restauración Ambiental de Áreas Degradadas por importe de 1,38 M€; obras y trabajos para el desarrollo del Plan de Movilidad Ciclista, 1,1 M€ –de cuyos objetivos y actuaciones dimos cuenta en el informe del año anterior–; otorgar ayudas a los Ayuntamientos para la redacción de los instrumentos de planificación urbanística y la evaluación ambiental urbanística; y se mantiene un fondo de derribos (1 M€) para los trabajos que tendrán que desarrollarse para la ejecución, aún pendiente, de varias sentencias de derribo recaídas sobre actuaciones edificatorias.

También parece oportuno mencionar, aunque atribuidas a la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, las partidas de inversión para la restauración y ordenación del medio natural (4 M€, incluidos 1 M€ para la ordenación forestal; 1,6 M€ para la prevención y lucha contra incendios; 0,8 M€ para actuaciones en espacios naturales; y 0,3 M€ para la realización de estudios para la protección de la fauna y flora).

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Entre las sentencias de interés ambiental dictadas en 2014 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria pueden destacarse las siguientes:

En el período cubierto por esta crónica y por lo que respecta a la región cántabra, se ha tenido conocimiento de las siguientes sentencias de interés ambiental dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria:

– *STSJ de 2 de enero de 2014 (competiciones de pesca)*. La Sala considera ajustada a Derecho la denegación del permiso solicitado por un club deportivo para celebrar una competición de pesca en el rio Saja por no formar parte dicho club de la Federación Cántabra de Pesca y Casting.

– *STSJ de 28 de enero de 2014 (Inventario de Árboles Singulares de Cantabria)*. La Sala confirma la resolución que denegó la inclusión de varias encinas en un inventario regional por considerar que no reunían las características físicas –de árbol excepcional– exigidas por la normativa reguladora del mismo.

– *STSJ de 19 de febrero de 2014 (normas ambientales del Puerto de Santander)*. Se impugnan las Normas Ambientales del Puerto de Santander en lo que se refiere a los niveles ambientales mínimos exigidos para las operaciones de graneles sólidos agroalimentarios, con la consecuente prohibición de las operaciones que supongan un riesgo de impacto ambiental superior. La mercantil reclamante, concesionaria de la termina de descarga de graneles, considera que dicha normativa es discriminatoria porque no se exige a todos los operadores que utilicen los mismos medios técnicos que se le exigen a ella. Pero la Sala desestima su recurso porque la normativa no impone el uso de medios concretos, sino el cumplimiento de unos niveles, sin que del hecho de que se le adjudicara la concesión por proponer determinados medios pueda seguirse la necesidad de que todos los demás cargadores utilicen esos mismos medios.

– *STSJ de 12 de marzo de 2014 (gestión de residuos electrónicos)*. Estima parcialmente el recurso interpuesto contra una autorización para la implantación y gestión de un sistema integrado de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (SIG de RAEE). La asociación solicitante y destinataria de la autorización no estaba satisfecha con el contenido de la misma (i) por excluir la existencia de puntos de recogida voluntaria propuestos; (ii) por obligarle a atender a requerimientos de gestión de terceros in limite; (iii) por exigirle financiar los costes de gestión de residuos desde el 13 agosto 2005; (iv) por obligarle a constituir fianza; (v) por obligarle a garantizar los objetivos medioambientales de recogida y gestión; y (vi) por confundir la ausencia de ánimo de lucro con la imposibilidad de obtener beneficios empresariales. La actora entendía que tales exigencias carecían de respaldo normativo por no hallarse previstas entre las obligaciones de gestión y financiación contempladas en el RD 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y gestión de sus residuos. La Sala entiende que no se puede impedir al solicitante que desarrolle una red logística que, garantizando un servicio universal, se amplíe con otros puntos de recogida siempre que se identifiquen estos y esté contemplado su modo de financiación en función de la cuota de mercado que le corresponde. En razón de ésta, precisamente, entiende que no puede imponérsele la obligación de atender los requerimientos de gestión de otros generadores de esta clase de residuos. También descarta que pueda exigirse la financiación de los costes de gestión de estos residuos con carácter retroactivo, porque según lo dispuesto en el citado RD 208/2005, la obligación de los productores de establecer sistemas de gestión de los residuos de sus propios aparatos y de su financiación solo es exigible a partir del 13 de agosto de 2005. En cuanto a la obligación de cumplir con

los objetivos, la Sala considera que le impone solo y únicamente en relación con la cuota de mercado que le corresponde y que, por tanto, recibe cobertura de la Ley 10/1998 y del RD 208/2005. Finalmente, en cuanto a la ausencia de ánimo de lucro la Sala considera innecesario pronunciarse, pues la resolución impugnada únicamente exige que los beneficios derivados del ejercicio de la actividad por la asociación solicitante se destinen exclusivamente al cumplimiento de sus fines asociativos, sin que quepa en ningún caso el reparto entre sus miembros, todo ello de conformidad con lo previsto en la legislación de asociaciones.

– *STSJ de 26 de marzo de 2014 (denegación de legalización de cobertizo en suelo rústico de protección ordinaria)*. El fallo confirma la resolución que denegó la legalización de un módulo de madera indebidamente levantado en suelo rústico por no ser compatible con los usos autorizados para este suelo.

– *STSJ de 27 de marzo de 2014 (clausura de actividad ilegal)*. En segunda instancia, la Sala confirma la declaración de archivo por caducidad de un expediente de legalización de actividad de extracción de barita y la correspondiente declaración de ausencia de licencia para realizar dicha actividad que llevaba aparejada una orden de cese en su ejercicio. El Juzgador de instancia consideró que la interesada nunca tuvo licencia y que presentó una nueva solicitud de licencia de actividad tras requerírsele para que legalizara la que realizaba por resolución de 3 de octubre de 2007, época en la que, por tanto, era ya aplicable la Ley 17/2006 de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, y dicha solicitud estaba sujeta al trámite de comprobación ambiental, con independencia de que viniera ejercitando la actividad (sin licencia) desde hacía más de 40 años y se le hubiera intimado para que legalizara en anteriores ocasiones. La Sala recuerda que, según una doctrina reiterada del Tribunal Supremo (S. de 2 de octubre de 2000).

> «Frente a las alegaciones sobre la preexistencia en el tiempo de la referida actividad, hemos de tener en cuenta que ni el transcurso del tiempo, ni el pago de los correspondientes tributos, ni la ignorancia o tolerancia municipal, pueden implicar actos tácitos de otorgamiento de licencia, siendo además de notar, que la actividad ejercida sin licencia se conceptúa clandestina, no legitimada por el simple transcurso del tiempo –sentencias del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1987, 20 de enero de 1989 y 16 de marzo de 1998– pudiendo ser acordado su cese por la autoridad municipal en cualquier momento».

– *STSJ de 10 de abril de 2014 (sanción ambiental)*. La Sala confirma la sanción impuesta por la comisión de una infracción ambiental (vulneración de los límites de emisión establecidos en la autorización ambiental integrada),

declarando improcedente el archivo del expediente sancionador (en cuanto se notificó la incoación dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la misma), rechazando la caducidad del expediente (pues expresamente se amplió el plazo para dictar resolución) y reconociendo la competencia del órgano que la impuso.

– *STSJ de 22 de abril de 2014 (responsabilidad patrimonial por daños derivados del derribo de edificaciones)*. Interesa destacar este pronunciamiento en cuanto trata de aclarar qué Administración debe responder de los daños derivados del derribo de edificaciones construidas con licencia cuando la anulación de ésta trae causa de la anulación de un instrumento de ordenación o planeamiento en cuya aprobación ha participado, junto a la Administración municipal, la Administración autonómica. La Sala recuerda un anterior pronunciamiento suyo (S. de 23 de mayo de 2000) referido a un caso en el que la nulidad de la licencia y de los daños provenían de un deficiente funcionamiento de los servicios públicos referido no sólo al otorgamiento de la licencia sino también a la elaboración y aprobación de un estudio de detalle que materialmente afectaba a tres municipios diferentes y del cual, por tanto, debía considerarse responsable también la Administración autonómica en cuanto debía informar sobre él y le competía decidir y actuar –impugnando incluso el citado instrumento– desde una perspectiva supramunicipal; cosa que no hizo, poniéndose en evidencia el deficiente funcionamiento de los servicios públicos que no detectaron la existencia de una afectación para dos municipios más y, por tanto, de intereses supramunicipales, vinculados a un modelo territorial superior que sí era de su competencia y no propio de un simple estudio de detalle. Y de ahí concluye, a contrario, que es únicamente la Administración municipal la que debe responder de los daños derivados de la anulación de un estudio de detalle cuyos efectos y alcance se circunscriben al territorio del propio término municipal.

– *STSJ de 15 de mayo de 2014 (explotación minera en LIC)*. En 2002 el Consejo de Gobierno de Cantabria denegó una concesión minera por hallarse los terrenos dentro del LIC Sierra del Escudo. Confirmada dicha denegación por el TSJ, en 2009 la empresa solicitó una concesión de ocupación forestal y presentó un nuevo proyecto de explotación, oponiéndose a ambos la Junta Vecinal correspondiente. La ocupación forestal solicitada fue autorizada en 2010 por considerarse de prevalente interés público –aunque se recurrió y anuló en vía contencioso-administrativa por sentencia del propio TSJ que se recurrió en casación (aún pendiente de resolución)– y en 2011 se otorgó la concesión para la explotación extractiva. Y esta última concesión es la que ahora también se anula (a reserva de lo que pueda

resolver el Tribunal Supremo sobre el aludido recurso de casación), por los mismos motivos que condujeron a anular la ocupación forestal solicitada: (i) que los terrenos se hallan incluidos en un LIC (sin que una simple pericial practicada en un procedimiento haga ceder la protección que dispensa la Directiva y el ordenamiento interno español a una zona declarada como tal por la Comisión Europea); (ii) que los terrenos forman parte del suelo rústico de especial protección según su clasificación urbanística (quedando prohibidas en ellos las construcciones, actividades y usos que impliquen la transformación de su naturaleza y destino o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por el planeamiento territorial y la legislación sectorial, motivo por el que ya se denegó en su día el permiso de investigación minera solicitado).

– *STSJ de 22 de mayo de 2014 (sanción por actuaciones en el dominio público hidráulico)*. El Tribunal confirma la sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Ebro por la realización de obras sin autorización en el cauce público de un arroyo innominado de la localidad de Cubillos del Rojo (Valle de Valdebezana) así como en sus zonas de servidumbre y policía. Frente a la alegación del sancionado de que, no habiéndose acreditado la existencia del arroyo, no podía tampoco considerarse acreditada la comisión de la infracción, la Sala recuerda que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, siempre que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados (arts. 137.3 LRJPAC y 94 LA). Y concluye, por lo tanto, que la mera afirmación de que no existía arroyo alguno donde se efectuaron las obras, sin prueba de tal circunstancia, resulta insuficiente para destruir la presunción de certeza y legalidad de las actas levantadas por los guardas ambientales.

– *STSJ de 27 de mayo de 2014 (responsabilidad patrimonial por derribo: valoración del daño del promotor)*. En este caso son los acreedores de la empresa que llevo a cabo la construcción, con licencia, de diversas viviendas (no los propietarios que las adquirieron) afectadas por una sentencia de derribo dictada tras constatarse la ilegalidad de la licencia y del planeamiento del que traía causa los que, por subrogación, ejercitan una acción de responsabilidad por los daños derivados del derribo; daños que se consideran antijurídicos porque la promotora se limitó a solicitar una licencia con arreglo al planeamiento vigente, sin que por ello se le pudiera atribuir ninguna participación en la causación del daño. Es la cuantificación del daño lo que mayor interés despierta en este fallo, aclarando que el promotor, con

independencia del valor del suelo del que por la anulación de la sentencia no se ha visto privado, debe ser indemnizado en los términos del art. 14 de la Ley del Suelo, esto es, por los gastos e inversiones acometidos y por el lucro cesante derivado de la imposibilidad de continuar la promoción de actuaciones de urbanización y edificación. Y que, según el art. 26 de la misma Ley, deben distinguirse las actuaciones de quienes actúan conforme a la legislación urbanística y con cumplimiento de los plazos de ejecución, de las de quienes no cumplen sus obligaciones. Así, mientras que los primeros deben ser indemnizados por los costes, y además, en concepto de lucro cesante, con el importe por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo, a los restantes, es decir, a los propietarios del suelo que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, solo deben serle indemnizados los gastos y costes en que efectivamente hubieran incurrido.

– *STSJ de 22 de julio de 2014 (encubierta resistencia a ejecutar una sentencia de derribo)*. En este caso la asociación ecologista ARCA impugnó el Estudio de Detalle (en adelante, ED) aprobado por el Ayuntamiento de Argoños para cuatro viviendas unifamiliares aisladas construidas en una parcela del lugar denominado Camino del Portillo. Dicho ED se reputaba contrario a Derecho, entre otros motivos, porque desarrollaba la parte de una parcela en la que se encontraban dichas viviendas a pesar de haber recaído sobre ellas sentencia firme (confirmada incluso por el Tribunal Supremo) ordenando su demolición, tratando así el ED de eludir dicho fallo judicial. El Tribunal Supremo, en efecto, por Sentencia de 8 de noviembre de 2012, ya había podido comprobar que en otro previo ED (también anulado por la Sala regional) se habían fijado algunas determinaciones no por razones de interés general, sino encaminadas exclusivamente a legalizar las viviendas ilegalmente construidas.

Así, la Sala recuerda que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, S. de 29 de abril de 2009), existiendo una sentencia firme que declara la ilegalidad de unas obras.

> «No es exacto que la modificación del planeamiento produzca una automática legalización "ex post facto" de todas las edificaciones que resulten conformes con el nuevo aunque no lo fueran con el anterior. Cuando media una sentencia anulatoria de una licencia por disconformidad con el planeamiento la nueva ordenación no deja sin efecto aquélla sino que acaso pudiera constituir un supuesto de imposibilidad legal de su ejecución, teniendo bien presente que esta Sala ha declarado repetidamente que el Tribunal sentenciador puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia pese a que formalmente resultare amparada por una nueva ordenación, si estimare esta

> ilegal por haberse producido con el designio de eludir la ejecución de una sentencia».

Y que, como explican las SS. de 10 de diciembre de 2003 y 4 de mayo de 2004.

> «Si bien la Administración sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística y, por tanto, de modificación de las determinaciones aplicables, debe, si ello incide sobre actuaciones ya declaradas ilegales en sentencia firme, demostrar que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público».

Pues bien, como en este caso las cuatro viviendas estaban condenadas a la demolición (por infracción de normas urbanísticas de aplicación directa y otros motivos) y el ED impugnado tenía como único objeto su legalización (pues lo único que hacía es modificar las alineaciones para mantener las viviendas construidas "ocultas" o "enmascaradas" por otras), sin obedecer a otras razones de interés público urbanístico, la Sala lo declara nulo de pleno derecho, como han de serlo, según el art. 103.4 LJ, cualesquiera actos y disposiciones «contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento».

La Sala no aborda el análisis de otras alegaciones de la recurrente pero sí advierte que le resulta «curioso cómo se intentan incorporar elementos a la finca ajenos al PGOU, a través del estudio de detalle y todo para intentar que cuadren las estructuras previstas en el PGOU para ocho viviendas a la realizadas de doce viviendas (cuatro objeto de sentencia de derribo), y nos referimos, a que se contemplan en el ED nuevos viales interiores porque los del PGUO no son suficientes (claro, no contaban con el exceso de edificaciones), lo mismo pasa con los aparcamientos». En fin, advierte el interés del Municipio en eludir o sortear el derribo acordado, como por lo demás está sucediendo en otros supuestos similares donde han sido relativamente numerosas y sonadas las sentencias judiciales de derribo.

– *STSJ de 31 de julio de 2014 (sanción de caza: conducta atípica)*. En el caso de autos los guardas denuncian la presencia de un grupo de personas con armas de caza iluminando venados con un foco en la Reserva Nacional de Caza del Saja y oyen disparos. En el curso del expediente sancionador la Administración no consideró acreditado que el denunciado hubiera disparado y resolvió sancionar únicamente por la comisión de una infracción tipificada en el art. 66.9 de la Ley de Cantabria 12/2006, de 17 de julio, de Caza de Cantabria (esto es, por «Emplear o tener en el ejercicio de la caza

instrumentos, medios o procedimientos de captura o muerte masivos o no selectivos», como lo sería un foco de luz, apropiado para buscar, atraer, perseguir o acosar a las piezas de caza con el fin de darles muerte o capturarlas). La Sala anula esta sanción ya que, si el denunciado no llegó a disparar no puede presumirse que estuviera cazando (podía estar simplemente contemplando el venado) y, por lo tanto, su conducta –la mera tenencia y utilización de un foco para iluminar venados en tiempo de berrea sin que pueda afirmarse que los estuviera cazando o capturando– no estaría tipificada como infracción al no haberse utilizado el foco «en el ejercicio de la caza» propiamente dicho.

– *STSJ de 1 de septiembre de 2014 (sustitución de autorización ambiental integrada: Solvay)*. En este fallo la Sala archiva por pérdida de objeto el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación ecologista ARCA contra la resolución que, en vía de alzada, confirmó la autorización ambiental integrada otorgada en 2008 para unas instalaciones de fabricación de productos químicos con una capacidad de producción de 1.810 KT ubicadas en los términos de Torrelavega y Polanco. Hallándose pendiente el referido recurso, en 2010 se otorgó una segunda autorización ambiental para las mismas instalaciones con nuevas condiciones, obligando a modificar sustancialmente el proyecto básico de la primera autorización otorgada que, por lo tanto, quedó sin efecto. Por esta razón y por no haberse impugnado la segunda autorización, extendiendo el objeto del recurso contencioso-administrativo, la Sala concluye que dicho recurso perdió su objeto y lo archiva.

– *SSTSJ de 22, 25 y 26 de septiembre de 2014 (tasa por plantación, corta y saca de especies arbóreas)*. Siguiendo su reiterado criterio (ver SSTSJ de 2 de mayo de 2000, 14 de mayo de 2001, 28 de febrero de 2003, 2 de enero de 2010, 13 de enero de 2010 o 14 de marzo de 2014, entre otras), la Sala declara nula la Ordenanza Municipal que regulaba una tasa por la plantación, corta o saca de especies arbóreas y recuerda que la exacción de esta tasa para toda clase de árboles situados en cualquier lugar del municipio resulta legalmente inviable, porque la potestad municipal de intervenir y autorizar esta clase de actividad, como concreta expresión de las potestades de ordenación y disciplina urbanística, está circunscrita a las actuaciones que signifiquen una transformación material de los terrenos o del espacio e impliquen un uso urbanístico del suelo, es decir, un uso artificial distinto del mero uso natural (agrario) del que todo terreno es susceptible.

– *STSJ de 6 de noviembre de 2014 (información y participación ambiental, acceso a la Justicia)*. La Sala desestima el recurso de una asociación ecologista

a la que se había negado la existencia de interés legítimo para recurrir en vía administrativa el acto de adjudicación de una concesión administrativa sobre el dominio público portuario. La Sala advierte que no existe acción pública en lo concerniente a la defensa del dominio público portuario y que la asociación demandante no ostentaba legitimación en vía administrativa para impugnar el otorgamiento de la concesión administrativa, ni tampoco ahora en vía jurisdiccional, porque los motivos del recurso administrativo inadmitido no se fundamentaron en ninguna vulneración de la norma ambiental o de otro orden medioambiental o ecológico propios de los valores que defiende y que constituyen sus intereses colectivos o asociativos, siguiéndose de ellos que dicha asociación pretendía actuar como mera defensora de la legalidad, pues el simple interés en la legalidad no constituye un sustrato jurídico de legitimación salvo que, de la ilegalidad denunciada, se derive un subjetivo perjuicio ya que, excepto en los casos de acción popular, en que se objetiva la legitimación activa para que una persona pueda ser parte actora ante los tribunales de lo contencioso administrativo, se precisa que además de gozar de capacidad de obrar, ostente un interés en la anulación del acto o disposición recurrida, que no se produce en el supuesto de autos.

5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

5.1. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY CÁNTABRA DE PROHIBICIÓN DE LA FRACTURA HIDRÁULICA

El pasado año dimos cuenta de la Ley 1/2013, de 15 de abril, de prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Cantabria fue la primera región (seguida de La Rioja –Ley 7/2013, de 21 de junio–) que se decidió a regular –a prohibir, en realidad– esta controvertida técnica de extracción del gas natural que se relaciona con la contaminación de acuíferos subterráneos, la inducción de movimientos sísmicos, el deterioro del paisaje, el ruido y la emisión de gases de efecto invernadero y otros efectos indirectos (tráfico de camiones para transporte del gas extraído, consumo de agua, ocupación del territorio) y que despierta la suspicacia de casi todos los colectivos ambientalistas y ecologistas.

La Ley cántabra proscribía el uso de la fracturación hidráulica en todo el territorio regional, sea que se utilizara para la investigación o para la extracción de gas de esquisto o no convencional (art. 1); exigía a las

autoridades y funcionarios públicos de la Administración regional o local que adoptaran, en el ámbito de sus respectivas competencias, las medidas oportunas para paralizar cualquier actividad que contraviniera dicha prohibición y para reponer la situación eventualmente alterada a su estado originario (art. 2); calificaba de infracción urbanística, como uso prohibido del suelo, el empleo de dicha técnica (art. 3); y alcanzaba a cualquier permiso o título habilitante para utilizar dicha técnica, tanto a los ya concedidos o en tramitación como a los que se solicitaran a partir de su entrada en vigor, que tuvo lugar el día 26 de abril de 2013.

Una Ley sencilla y de propósito bien definido, pero cuya compatibilidad con el orden constitucional de distribución territorial de competencias era cuestionable y fue, en efecto, cuestionada, por el Estado, que interpuso contra ella un recurso de inconstitucionalidad. Dicho recurso ha sido resuelto por Sentencia del Tribunal Constitucional 106/2014, de 24 de junio. El fallo, adoptado con el voto particular de tres magistrados, declaró inconstitucional la Ley cántabra (como sería luego igualmente declarada inconstitucional la Ley riojana, por Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2014, de 22 de julio).

En la sentencia, después de caracterizar sintéticamente la fracturación hidráulica y dejar claro que no le corresponde pronunciarse sobre sus ventajas e inconvenientes, el Tribunal explica que, en cuanto se trata de una técnica de investigación, exploración y explotación de gas no convencional y con independencia de la notable incidencia que las actuaciones sobre los recursos mineros y gasísticos presentan en otros órdenes competenciales (en especial, el de la protección ambiental), la fracturación encuentra adecuado encaje en el ámbito competencial material propio de la energía. Una materia en la que el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las bases de su régimen (art. 149.1.25ª CE) y las Comunidades Autónomas, según sus respectivos Estatutos, competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia (en el caso de Cantabria, art. 25.8 EAC: «el desarrollo legislativo y la ejecución» en materia de «régimen minero y energético», «en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca»).

Así, aclarado que para la regulación –o la prohibición– de la fractura hidráulica el título competencial prevalente es el de la energía y que sobre esta materia el Estado tiene un título competencial preferente, lo mismo que para dictar las bases y coordinar la «planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13ª CE) y para aprobar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23ª CE), el Tribunal pasa a comprobar en qué medida la Ley cántabra respeta dicho ámbito normativo básico, de

competencia estatal, redefinido por la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares, que fue aprobada con posterioridad. Y para ello trae a colación su propia doctrina sobre el alcance de los títulos competenciales estatales que entran en concurrencia con otros títulos autonómicos, apoyándose en otros fallos dictados también en materia de energía (STC 197/1996, de 28 de noviembre, cuyo criterio reiteran las SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, 135/2012, de 19 de junio, y 8/2013, de 17 de enero).

El Tribunal recuerda, en síntesis, (i) que «Las competencias de ordenación o dirección general de la economía –entre las que han de encuadrarse las relativas a planificación, de un lado, y, de otro, las de ordenación de concretos sectores económicos, entre los que se cuenta el energético y, dentro de éste, el subsector del petróleo (o gasístico)– han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso»; (ii) que dentro de la competencia para dirigir la actividad económica general tienen cobertura «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector», con mayor razón cuando, como sucede en este caso, el Estado también tiene competencia específica sobre el sector energético; (iii) que el Estado tiene, además, competencia exclusiva para dictar la legislación básica materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE); (iv) que haciendo uso de todos estos títulos competenciales el Estado aprobó la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares, que, de un lado, admitiendo la técnica de la fracturación hidráulica (Disposición Final 2ª) y, de otro lado, acogiendo el principio ambiental de precaución, sujetándola a evaluación favorable de impacto ambiental (exigiéndola para autorizar los «proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica», Disposición Final 3ª); (v) que esta normativa tiene el carácter de legislación estatal básica tanto desde el punto de vista formal como material y, por lo tanto, debe ser respetada por las Comunidades Autónomas en cuanto ejerciten sus competencias de desarrollo normativo y ejecución; y (vi) que la Ley cántabra, aunque sea de modo sobrevenido (pues se aprobó con anterioridad a la Ley 17/2013), contradice notoriamente dicha legislación básica porque prohíbe de forma absoluta e incondicionada el uso de la técnica en todo el territorio autonómico y

no puede considerarse que establezca una norma adicional de protección ambiental (cuando la propia legislación estatal básica ambiental prevé que pueda utilizarse dicha técnica bajo la correspondiente evaluación ambiental favorable), ni que la competencia autonómica para el desarrollo de la legislación básica en materia de protección de la salud le permita excluir de tal modo dicha actividad.

Es desde esta última perspectiva, precisamente, de la protección de la salud, desde la que se formula el voto particular con el que tres magistrados disienten parcialmente de la fundamentación jurídica del fallo (no tanto de su sentido final).

Consideran los discrepantes que, invocándose en la sentencia el principio ambiental de precaución en diversas ocasiones, se debería haber tenido mayor rigor técnico en lo que a su aplicación respecta. Porque el principio de precaución, aclaran, no opera cuando existen datos terminantes sobre los eventuales riesgos para la salud y el medio ambiente, sino, justamente, por el contrario, cuando existe incertidumbre sobre los potenciales riesgos. Y, por tanto, dicho principio entra en juego y debe activarse en un momento anterior a la evaluación de impacto ambiental ya que este tipo de control, si realmente se desconocen los riesgos de la técnica, no cumplirá más que formalmente su finalidad. De ahí que, teniendo presente tal principio, la controversia competencial debería haberse analizado con otro enfoque, siguiendo el método de análisis con el que el Tribunal viene tradicionalmente analizando esta clase de entrecruzamientos competenciales, que no es otro que el de comprobar cómo se limitan y contrapesan recíprocamente los títulos competenciales, sin propiciar el vaciamiento de unos a favor de otros. Idea por la que se apela a la doctrina reiterada en la STC 5/2013, de 17 de enero, destacando (i) que resulta deseable la «utilización de técnicas y cauces de cooperación para resolver los conflictos que puedan surgir»; (ii) que el título prevalente debe determinarse en función del interés general concernido, «que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra»; y (iii) que es necesario «respetar la esfera de decisión que a cada uno compete, asegurando la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados sin preterir unos en beneficio de otros». Un canon de enjuiciamiento que, según los magistrados, se encuentra ausente en la lógica argumental de la Sentencia, una vez que se parte de la prevalencia de la competencia estatal para sojuzgar el ejercicio de la autonómica, aunque resulte evidente que, bajo el mismo canon mencionado, la prohibición que contiene la Ley cántabra, por su carácter general e incondicionado, no es compatible con el complejo y delicado equilibrio que reclama la citada jurisprudencia constitucional.

En el voto particular se aduce, por último, que desde esa perspectiva componedora de las competencias concurrentes en conflicto, debería de haberse dado mayor relevancia a la protección de la salud, finalidad explícitamente proclamada por la Ley cántabra que, sin embargo, en la sentencia se soslaya. Sólo en la STC 8/2012 –recuerdan los magistrados– se había abordado una cuestión similar (proyectada sobre el binomio telecomunicaciones-salud), otorgando un peso determinante a la circunstancia de que, precisamente, la normativa básica del Estado en materia de sanidad hubiera regulado los niveles de emisión ofreciendo una solución de equilibrio entre la preservación de la salud y el interés público al que responde la ordenación del sector de las telecomunicaciones. En el caso de la fracturación hidráulica, sin embargo, la normativa sanitaria estatal no ofrece una solución de equilibrio y, a pesar de ello, tampoco se admite que, en ausencia de ella, la Comunidad Autónoma pueda ejercer su competencia de desarrollo legislativo en materia de protección de la salud, a pesar de ser el derecho a la protección de la salud un principio constitucional rector de las políticas públicas (art. 43.1 CE), sin que, por relacionados o asociados que estén, este principio pueda quedar subsumido en el de la protección ambiental, sobre el que sí se ha pronunciado la legislación estatal. En suma, dice el voto particular, la sentencia «no pondera debidamente la incidencia de los riesgos del *fracking* en un interés de la máxima relevancia constitucional como es la protección de la salud humana».

Tal es, en síntesis, la fundamentación del fallo que ha expulsado del ordenamiento jurídico la citada Ley cántabra, pero que no ha terminado con las diferencias políticas que suscita el empleo de esta técnica. En efecto, conocida la sentencia los responsables políticos regionales se apresuraron a anunciar el estudio de nuevas estrategias normativas y jurídicas para evitar que en la región llegue a desarrollarse la fracturación hidráulica, fundamentadas en el ejercicio de otras competencias autonómicas, como las urbanísticas y de ordenación territorial (excluyendo esta clase de explotación en el suelo rústico de especial protección, que ocupa el 90% del suelo regional, y en el suelo rústico ordinario en cuanto resulte incompatible por la presencia –muy habitual, por la característica dispersión de los asentamientos en la región– de núcleos de población en proximidad), las de protección ambiental, las de protección del patrimonio cultural subterráneo (recordando la existencia en la región de Altamira y otras cuevas de la región relevantes por su valor arqueológico y geológico –algunas de ellas declaradas patrimonio de la humanidad–) y de protección de la salud.

Parece, pues, que el conflicto no está ni mucho menos cerrado.

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. David Redondo Redondo.

D. G. General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística:

(vacante).

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, y por Decreto 21/2014, de 3 de abril).

– *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 y Urbanismo* (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 Decretos 76/2009, de 8 de octubre, y Decreto 16/2013, de 18 de abril).

– *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 Ganadería, 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 Manrique Martínez.

– 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 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Cantabria.

Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria.

Ley 6/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2015.

Ley 7/2014, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

—Reglamentos:

Decreto núm. 9/2014, de 6 de febrero. Crea y regula la Comisión Interdepartamental para el estudio y formulación de propuestas en los procedimientos relativos a la Autorización Ambiental Integrada.

Decreto 21/2014, de 3 de abril. Modifica el Decreto 129/2006, de 14-12-2006, que crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Decreto 25/2014, de 8 de mayo. Publica el ajuste cartográfico del límite municipal entre los municipios de Argoños, Arnuero y Noja, así como, la zonificación de ordenación correspondiente a este ajuste, y por la incorporación de las sentencias acaecidas dentro del ámbito territorial del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel, aprobado por Decreto 34/1997, de 5-5-1997.

Decreto 29/2014, de 5 de junio. Aprueba el Programa Anual de Estadística 2014 del Plan Estadístico 2013-2016.

Decreto 35/2014, de 10 de julio. Aprueba el Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2014-2020.

Decreto 48/2014, de 4 de septiembre. Determina el órgano competente y se establece el procedimiento para la aplicación del sistema comunitario revisado de etiqueta ecológica en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Decreto 52/2014, de 18 de septiembre. Aprueba el Plan de Recuperación del Urogallo Cantábrico (Tetrao urogallus cantabricus).

Decreto 79/2014, de 18 de diciembre. Prorroga la vigencia de los planes y programas de prevención de residuos de Cantabria.

Orden GAN/7/2014, de 6 de marzo. Regula la práctica de la caza durante la temporada cinegética 2014-2015 en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, exceptuando el incluido en la Reserva Regional de Caza Saja.

Orden GAN/8/2014, de 6 de marzo. Aprueba el Plan Anual de Caza de la Reserva Regional de Caza Saja para la temporada 2014/2015.

Orden MED/9/2014, de 31 de marzo. Aprueba el Plan de Obras Municipales de Abastecimiento y Saneamiento 2014-2015.

Orden GAN/13/2014, de 21 de marzo. Acuerda la iniciación del proceso de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Nacional de los Picos de Europa, en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Orden GAN/16/2014, de 2 de abril. Establece normas de control sanitario y de desarrollo de las Campañas de Saneamiento de la Cabaña Bovina.

Orden GAN/17/2014, de 3 de abril. Establece las bases reguladoras y la convocatoria para 2014 de una prima de polinización destinada a los titulares de explotaciones apícolas de Cantabria.

Orden PRE/17/2014, de 6 de mayo. Regula la eliminación de cadáveres de animales de la especie equina pertenecientes a explotaciones ganaderas mediante enterramiento, y la eliminación de las abejas muertas y subproductos de la apicultura mediante enterramiento in situ en la Comunidad Autónoma de Cantabria

Orden GAN/30/2014, de 9 de mayo. Regula las vedas, tallas mínimas y recogida de marisco y otras especies de interés comercial, durante la temporada 2014 en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Orden GAN/31/2014, de 12 de mayo. Aprueba el Plan de Acción para la erradicación de uso ilegal de cebos envenenados en el medio natural de Cantabria.

Orden MED/10/2014, de 6 de junio. Aprueba el Programa de Inspección Ambiental en Cantabria para la anualidad 2014.

Orden MED/11/2014, de 23 de julio. Modifica la Orden MED/9/2014, de 31-3-2014, que aprueba el Plan de Obras Municipales de Abastecimiento y Saneamiento 2014-2015.

Orden GAN/66/2014, de 18 de diciembre. Dicta las normas para el ejercicio de la pesca en aguas continentales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, durante el año 2015

Hay órdenes que convocan y regulan el otorgamiento de ayudas en distintos ámbitos sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria…) cuyas convocatorias incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las ayudas.

También importa mencionar la aprobación de la Ordenanza del Ayuntamiento de Santander, de 3 de julio 2014, de Control Ambiental de Instalaciones y Actividades.

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).

Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral.

Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2011-2020.

Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria.

6.4. SENTENCIAS DE INTERÉS AUTONÓMICO

Tribunal Supremo

– Sentencia de 10 de marzo de 2014 (canon de vertidos).

– Sentencia de 20 de marzo de 2014 (canon de saneamiento: hecho imponible).

– Sentencia de 20 de marzo de 2014 (canon de saneamiento: hecho imponible).

– Sentencia de 27 de mayo de 2014 (evaluación ambiental de ampliación de vertedero).

– Sentencia de 29 de mayo de 2014 (canon de vertidos).

– Sentencia de 29 de mayo de 2014 (liquidación del canon de saneamiento).

– Sentencia de 30 de mayo de 2014 (deslinde de costas).

– Sentencia de 17 de junio de 2014 (evaluación ambiental de planta de bioetanol).

– Sentencia de 19 de septiembre de 2014 (servidumbre de protección de costas).

– Sentencia de 31 de octubre de 2014 (evaluación ambiental de restauración de marisma).

– Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (liquidación del canon de saneamiento).

– Sentencia de 17 de octubre de 2014 (autorización ambiental de gestión de residuos).

– Sentencia de 10 diciembre 2014 (deslinde de costas, suelo urbanizable).

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

– STSJ de 2 de enero de 2014 (competiciones de pesca).

– STSJ de 28 de enero de 2014 (Inventario de Árboles Singulares de Cantabria).

– STSJ de 19 de febrero de 2014 (normas ambientales del Puerto de Santander).

– STSJ de 12 de marzo de 2014 (gestión de residuos electrónicos).

– STSJ de 27 de marzo de 2014 (clausura de actividad ilegal).

– STSJ de 10 de abril de 2014 (sanción ambiental).

– STSJ de 22 de abril de 2014 (responsabilidad patrimonial por daños derivados del derribo de edificaciones).

– STSJ de 15 de mayo de 2014 (explotación minera en LIC).

– STSJ de 22 de mayo de 2014 (sanción por actuaciones en el dominio público hidráulico).

– STSJ de 27 de mayo de 2014 (responsabilidad patrimonial por derribo: valoración del daño del promotor).

– STSJ de 22 de julio de 2014 (encubierta resistencia a ejecutar una sentencia de derribo).

– STSJ de 31 de julio de 2014 (sanción de caza: conducta atípica).

– STSJ de 1 de septiembre de 2014 (sustitución de autorización ambiental integrada: Solvay).

– STSJ de 22 de septiembre de 2014 (tasa por plantación, corta y saca de especies arbóreas).

– STSJ de 25 de septiembre de 2014 (tasa por plantación, corta y saca de especies arbóreas).

– STSJ de 26 de septiembre de 2014 (tasa por plantación, corta y saca de especies arbóreas).

– STSJ de 6 de noviembre de 2014 (información y participación ambiental, acceso a la Justicia).

6.5. PUBLICACIONES DE INTERÉS JURÍDICO

No consta que se hayan publicado estudios, monografías o guías de interés jurídico durante 2014.

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 2013 del Instituto Cántabro de Estadística (*www.icane.es*). Pueden obtenerse datos más recientes, no obstante, a través del sitio electrónico del Instituto.

La versión electrónica de algunas publicaciones y de otros documentos relevantes puede obtenerse por Internet en la dirección *www.medioambientecantabria.es*. También puede ser útil la consulta de los fondos de la Biblioteca Central de Cantabria (*bcc.cantabria.es*).

XXVII

Castilla y León: la reforma de la Ley de Prevención Ambiental y otras cuestiones

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. Una importante reforma de la Ley de Prevención Ambiental. 2.2. La nueva Ley Agraria. 2.3. La Ley de Reforma de la Administración. 2.4. Una Ley que deja de serlo: La inconstitucionalidad de la ley de convalidación del proyecto Meseta-Sky.* 3. ORGANIZACIÓN. *3.1. La reorganización de órganos de asesoramiento y participación. 3.2. Una modificación de las comisiones territoriales de medio ambiente y urbanismo. 3.3. Creación de la comisión interautonómica para la gestión del parque nacional* "Sierra de Guadarrama". 4. EJECUCIÓN. *4.1. Continuidad de la política presupuestaria. 4.2. El Plan Integral de Residuos de Castilla y León.* 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. *5.1. Exigibilidad y alcance de las evaluaciones de impacto ambiental.* A. Cautelas frente a los potenciales efectos de un proyecto: del daño al riesgo. B. La modificación sustancial de una Autorización ambiental puede implicar la obligación de someterse a Evaluación de impacto. *5.2. Calidad de las aguas y vertidos contaminantes. 5.3. Denegación de una autorización de uso del monte: La definitiva expulsión de "Pingüinos".* 6. PROBLEMAS. 7. LISTA DE RESPONSABLES.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El marco de la política ambiental de la Junta de Castilla y León viene establecido por las leyes, y la actividad parlamentaria durante el año 2014 ha sido intensa en Castilla y León. Frente a la sequía de años anteriores, fruto de una especie de adormecimiento normativo, estrechamente vinculado con la crisis económica y con la consiguiente contracción del gasto público, se han aprobado este año varias leyes con influencia directa

o indirecta en el medio ambiente; además de algunas normas sectoriales con incidencia en lo ambiental, ha habido una reforma de ley que se puede calificar como esencial: la modificación de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental; se trata de una reforma de calado que entra de lleno en la disciplina ambiental (calidad ambiental).

Por otra parte, conviene mencionar la última ley singular anulada por el Tribunal Constitucional, la tercera en poco más de un año, que había validado legislativamente un proyecto de instalaciones deportivo-recreativas (Meseta Sky) inicialmente aprobado por Decreto y que, por infringir la Ley estatal de montes y otras normas, había sido reiteradamente descalificado por los Tribunales. Es el último coletazo de una política nefasta de blindaje de leyes de aprobación de infraestructuras para eludir el control contencioso-administrativo.

Al margen de las leyes, debe destacarse la aprobación del Plan Integral de Residuos, con vocación de totalidad en cuanto a los residuos afectados y a las operaciones proyectadas, que enmarca, asimismo, las actuaciones de la Administración autonómica en materia de residuos.

2. LEGISLACIÓN

Como se acaba de señalar, han sido varias las iniciativas legislativas que, directa o indirectamente, afectan al medio ambiente. Esta "racha" había empezado ya en diciembre de 2013, con la nueva Ley de pesca, como ya comentamos en el capítulo correspondiente al Observatorio del año pasado.

2.1. UNA IMPORTANTE REFORMA DE LA LEY DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

La gran novedad legislativa estrictamente medioambiental ha sido la modificación de la Ley 11/2003, *de Prevención Ambiental*, que incluye diversas técnicas de protección preventiva del ambiente (Evaluación de Impacto, Autorización Ambiental Integrada, Licencia Ambiental y Comunicación previa). La nueva Ley 8/2014, de 14 de octubre, *por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León*, busca racionalizar la regulación preventiva, simplificando la aplicación de las diversas técnicas y evitando contradicciones o reiteraciones.

Los motivos que han llevado al legislador a acometer esta profunda reforma son conocidos: por una parte, la conveniencia de simplificar trámites y de no disuadir, con exigencias burocráticas desproporcionadas, la creación de nuevas actividades comerciales o industriales en la coyuntura

actual de crisis económica; por otra, continuar con la progresiva sustitución (donde haya lugar a ello) de procedimientos de control previo por procedimientos de control durante el funcionamiento de la actividad; estos aspectos exigen una especial ponderación de las reformas, para evitar que la mayor agilidad burocrática no implique un efecto negativo sobre el interés general medioambiental, como tendremos ocasión de valorar; finalmente, la necesidad de adaptar la normativa autonómica a la nueva Ley básica estatal 21/2013, *de Impacto Ambiental*, reguladora de la evaluación de proyectos y de planes y a la reguladora de la autorización ambiental integrada en la nueva Ley 5/2013, que transpone la Directiva 2010/75, sobre emisiones industriales (que a su vez derogó la inicial Directiva 96/61).

En cuanto al ámbito de aplicación, la Ley 8/2014 amplía los supuestos excluidos de su regulación normativa; ahora bien, esta exclusión no implica, aunque pudiera parecerlo *prima facie*, una reducción del control preventivo, sino que viene a evitar reiteraciones en el proceso controlador: en efecto, como señala la Exposición de Motivos, se excluyen diversos supuestos por exigencia de la normativa básica estatal o bien porque ya están regulados en la normativa sectorial aplicable (actividades contaminantes en materia de defensa, o referidas a la actividad laboral en los lugares de trabajo, las actividades e instalaciones vinculadas a la investigación y experimentación de nuevos productos o la energía nuclear).

Igualmente, la Ley –en su finalidad de reducir conflictos interpretativos– define los conceptos de modificación sustancial y no sustancial de la autorización ambiental (art. 6 bis), cuya indeterminación había venido generando numerosos problemas, como pone de manifiesto el abultado número de decisiones judiciales recaídas en relación con este tema, también en los tribunales de la región, algunas de las cuales se reseñan más abajo. El criterio diferenciador se aplica también, igualmente, a las licencias y a las comunicaciones ambientales, para ensanchar el ámbito de la seguridad jurídica en la aplicación de estas técnicas.

En esta línea de buscar la agilización de los procedimientos, el nuevo art. 11.2 de la Ley, introducido ahora, rompe con el criterio absoluto y tradicional de que la autorización ambiental debe ser previa a la urbanística. En efecto, sólo se exige este orden de precedencia "cuando la actividad prevista pretenda ubicarse en suelo rústico". "Este cambio deriva –dice la Exposición de Motivos– de que en numerosas ocasiones las actividades autorizadas por este régimen de intervención pueden desarrollarse en edificaciones situadas en polígonos industriales, de uso general y no específico, lo que además conlleva una disminución sustancial en tiempo para la implantación de las actividades".

En cuanto al ámbito de aplicación de la licencia ambiental, la Ley amplía razonablemente su espectro (art. 24.1): mantiene, por una parte, la cláusula residual (se someten a licencia las actividades no sometidas a autorización –por arriba– ni comunicación previa –por abajo–); pero añade una cláusula en virtud de la cual se someten también a licencia las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental simplificada (lo que en ocasiones se ha dado en llamar pre-evaluación, o evaluación *prima facie*) y que, de acuerdo con el resultado de esta, no precisen someterse a la ordinaria posteriormente. De esta forma se sobreentiende que dichas actividades no tienen un impacto ambiental relevante pero tampoco insignificante… lo cual parece cuadrar bastante con la finalidad de la determinación residual de las actividades sometidas a licencia. Este planteamiento, además, responde al intento de evitar controles innecesarios: como recuerda la Exposición de Motivos, los proyectos sometidos a Evaluación de Impacto ordinaria, cuyo resultado haya sido favorable, bastará con que se sometan a comunicación previa (exigible a efectos meramente informativos) porque el control ambiental *sensu stricto* viene ya realizado por la Evaluación de Impacto favorable. Se eluden también los solapamientos de varios controles mediante el ajuste de la actuación de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo: estos órganos colegiados tenían que intervenir obligatoriamente en el procedimiento de emisión de licencias ambientales (cuyo otorgamiento correspondía al Alcalde); tras la reforma, se exime de este trámite con carácter general porque "la Administración de la Comunidad Autónoma controla ya las actividades o instalaciones sujetas a este régimen a través de otros medios de intervención administrativa basados en la normativa en materia de residuos y de emisiones a la atmósfera, lo que hace innecesario el trámite suprimido" (EM). De esta forma, el régimen de las licencias ambientales se "remunicipaliza" en un cierto sentido, porque pasan a referirse a aspectos de competencia básicamente municipal, habida cuenta de que los demás aspectos ambientales de la actividad autorizada son controlados por la Administración autonómica a través de otras vías.

La Ley prevé la posibilidad de modificar de oficio la licencia por diversas causas (art. 41). Estamos ante una modificación derivada de un cambio de circunstancias físicas o legales. No tiene carácter sancionador. La ley, desafortunadamente, la califica como "revisión de oficio" pero su naturaleza es mas próxima a la revocación (parcial) en la línea del viejo art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, porque no se refiere a vicios de nulidad radical, de pleno derecho, existente *ab initio*, sino a la acomodación de la licencia a las nuevas circunstancias.

En cuanto a la comunicación ambiental, la Ley amplía el listado de actividades de escasa incidencia ambiental sometidas a este régimen, pero también se incluyen otras actividades o instalaciones con incidencia ambiental más significativa que, por normas ambientales sectoriales, han de ser supervisadas en procedimientos administrativos específicos por la Administración regional.

Desde esta perspectiva de la simplificación, estas reformas son razonables y el único "pero" es que deberían haberse plasmado mucho tiempo antes. Pero nunca es tarde si la dicha es buena.

En cuanto a la Evaluación de Impacto Ambiental, la reforma incide –como se ha señalado más arriba– en el ajuste de la normativa autonómica a la nueva Ley estatal. El régimen que se deroga con esta ley se basaba en dos tipos de evaluaciones de impacto de proyectos, por razón de su incidencia ambiental, de su diferente procedimiento y del órgano ambiental competente (central o periférico) para resolver. Ahora la ley se ajusta al binomio "pre-evaluación" o evaluación simplificada y evaluación ordinaria, que no son alternativas como antes porque la primera puede exigir (o no) que el proyecto se someta a la segunda. De acuerdo con ello, se suprime el Anexo IV (relativo a la evaluación por órgano periférico) y se adopta una remisión en bloque a los supuestos de la Ley estatal, sin perjuicio de incluir (únicamente) cuatro tipos de proyectos específicamente autonómicos sometidos a la evaluación ordinaria, por motivos justificados: "*bien porque se consideran demasiado altos los umbrales establecidos en la normativa básica estatal, en el caso de los dos tipos de industria energética, bien porque se propone la decisión sobre sometimiento en fase anterior a lo establecido en dicha normativa básica, en los polígonos industriales, bien por ser proyectos no contemplados en ella, como las industrias productoras de residuos peligrosos, parece oportuno que se sometan a evaluación de impacto ambiental simplificada, además de los establecidos en la normativa básica estatal*" (EM). El tiempo dirá si la ausencia de otros proyectos autonómicos puede ir en detrimento de la protección del ambiente regional.

En definitiva, estamos ante una reforma razonable, que tiene en cuenta la experiencia acumulada y que busca –tiempo habrá para comprobar si lo consigue– simplificar los trámites administrativos sin reducir la tutela ambiental.

2.2. LA NUEVA LEY AGRARIA

La Ley 1/2014, de 19 de marzo, *Agraria de Castilla y León*, no es una ley propiamente ambiental, pero lo agrario, en la medida en que implica aprovechamiento de recursos naturales, tiene una fuerte vinculación con

lo ambiental. De hecho, la sostenibilidad ambiental de la actividad agraria es un objetivo que subyace en toda la redacción de la Ley.

Se trata de una Ley desmesurada: supera los doscientos artículos, lo cual es comprensible cuando se comprueba su ambiciosa pretensión totalizadora. Llama la atención que entre los objetivos de la ley y los de la política de desarrollo rural (que, curiosamente se incluyen en preceptos distintos), se alude al medio ambiente: el "equilibrio ambiental de la actividad agraria" entre los primeros (art. 2) y la "conservación de la biodiversidad" entre los segundos (art. 17). Se menciona también lo ambiental entre las directrices de la actividad administrativa en materia de explotaciones agrarias (art. 21), al aludir a los modelos de producción compatibles con las funciones ambientales y territoriales. Y fuera de los objetivos o directrices, la Ley establece un listado de "actuaciones prioritarias" donde se mencionan ni más ni menos que dieciséis (difícilmente aplicables si son tantas). Entre todas ellas, hay una, pero solo una, ambiental: "l) *El fomento de métodos de producción y gestión en las explotaciones agrarias respetuosos con la protección medioambiental y paisajística* (…)".

Al margen de la parte "principial" (objetivos, directrices, prioridades, de los que hay que desconfiar cuando se masifican, porque las leyes que los contienen se acercan más a declaraciones de intenciones que a normas vinculantes: son mera legislación "simbólica"), desde el punto de vista de la regulación vinculante *stricto sensu*, la ley agraria es, ante todo una ley técnica en la que lo ambiental tiene poco que decir. Cabe destacar, por su interés, el papel que juega la Administración ambiental en la elaboración coordinada de los denominados "*catálogos de buenas condiciones agrarias*", cuyo valor obligatorio no parece claro (de hecho no se prevé sanción alguna por su incumplimiento), pero que pueden constituir un criterio importante de fomento de los cambios de modelo productivo hacia una producción compatible con la salvaguarda de los recursos naturales, sin perder por ello el necesario rendimiento económico.

Estamos, en definitiva, ante una norma a caballo entre la legislación simbólica y el reglamento, que presumiblemente afectará muy poco a la mejora del medio ambiente de Castilla y León.

2.3. LA LEY DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

La nueva Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, tampoco es una ley ambiental, pero resulta evidente su influencia en la organización y

régimen jurídico de la Administración ambiental: de hecho, ha modificado diversas leyes ambientales.

Por una parte, reordena los órganos colegiados de asesoramiento en algunos sectores de actividad administrativa (también en medio ambiente: *vid*., *infra*) y por otra, prevé la posibilidad de reducción de las sanciones por pronto pago, siguiendo el modelo ya conocido de las sanciones de tráfico. Así se deduce del art. 5 ("*Reducción del pago de sanciones pecuniarias*").

Las normas autonómicas ambientales –o estrechamente relacionadas con el medio ambiente– afectadas por esta reforma son las siguientes: Ley 4/1996, de 12 julio, *de Caza*; Ley 5/2009, de 4 junio, *del Ruido*; Ley 11/2003, de 8 abril, *de Prevención Ambiental*, cuando se trate de actividades sujetas a autorización ambiental; Ley 15/2010, de 10 diciembre, *de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de iluminación*.

La finalidad de esta modificación del régimen sancionador es evidentemente recaudatoria y esto se condice con la situación de crisis y la necesidad de incrementar los ingresos públicos. Difícilmente puede hablarse de simplificación administrativa cuando, como señala el citado art. 5, el procedimiento sancionador se ha tenido que tramitar en su práctica integridad, ya que el ejercicio del beneficio derivado del pago voluntario sólo se puede ejercer en el plazo de treinta días después de la propuesta de resolución. Lo que se busca es facilitar el pago de sanciones que, hasta el momento, tenían un reducido porcentaje de cumplimiento voluntario. En este sentido, lo que se simplifica es, más que el procedimiento sancionador en sí mismo, la mera tramitación burocrática al evitar, en buena medida, la ejecución forzosa de las sanciones impagadas.

2.4. UNA LEY QUE DEJA DE SERLO: LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE CONVALIDACIÓN DEL PROYECTO MESETA-SKY

El Tribunal Constitucional ha castigado –con esta sentencia van tres– a la Comunidad Autónoma con la anulación de varias leyes de convalidación de proyectos en materia ambiental. La reciente sentencia 162/2014, de 7 de octubre declara contraria a la Carta Máxima la Ley 6/2010, de 18 de mayo, de las Cortes de Castilla y León, *de declaración del proyecto regional del Complejo de Ocio y Aventura "Meseta Sky"*.

Sin entrar en grandes profundidades, porque ya se ha aludido a este conflicto en comentarios anteriores, basta recordar que las Cortes regionales, con un sorprendente consenso, aprobaron en 2010 la ley singular

de este peculiar proyecto de instalaciones de "esquí seco" en las proximidades de Tordesillas (Valladolid), proyecto propuesto por la Diputación vallisoletana y que se intentó llevar a cabo en unos terrenos, parte de los cuales constituían suelo rústico de uso forestal y habían sido objeto de un incendio no intencionado unos años antes. Es sabido que la Ley estatal de Montes prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante treinta años, al menos (art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril), por lo que –al menos, parcial y formalmente– la Ley regional estaba contraviniendo la normativa básica estatal. El Tribunal Constitucional no entra en su resolución en otros aspectos (tutela judicial efectiva, proporcionalidad del uso de la ley singular) como había hecho al analizar las leyes de convalidación del centro de transferencia de Santovenia y del proyecto urbanístico de la Ciudad del Medio Ambiente. Le basta contrastar la norma básica y la regional para reconocer la inconstitucionalidad indirecta de esta por infracción de aquella: curiosamente, aunque la infracción es patente –y no de principios constitucionales, sino de una ley básica– la gravedad de la infracción es mínima, porque la pérdida de riqueza ambiental de la zona con el proyecto no podía ser, en ningún caso, elevada (se trata de un suelo colindante con el núcleo urbano, por lo que la zona está intensamente humanizada, muy próxima a su vez al importante nudo de autovías de Tordesillas y con escasa biodiversidad).

3. ORGANIZACIÓN

3.1. LA REORGANIZACIÓN DE ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO Y PARTICIPACIÓN

La citada más arriba Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, modifica también algunas pautas organizativas de la Junta de Castilla y León. En esta materia, lo más destacable puede ser la reorganización de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en diversos sectores: en el capítulo cuarto, "*se racionalizan diversos órganos de asesoramiento y participación existentes con el fin de agilizar y dinamizar su funcionamiento, posibilitando la fusión de varios órganos en uno solo. Para ello, se modifican las referencias expresas a órganos concretos, sustituyéndolas por una referencia genérica a la necesidad de que exista un órgano de asesoramiento y participación en la materia de que se trate*" (EM). Quedan afectados por esta reorganización órganos asesores regulados por la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza, la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes, la recentísima Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca, etc.

3.2. UNA MODIFICACIÓN DE LAS COMISIONES TERRITORIALES DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

El Decreto 32/2014, de 24 de julio, *por el que se modifica el Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León* modifica algunos aspectos de las importantes Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo.

Estas Comisiones cumplen una función esencial en numerosos supuestos de tramitación de procedimientos administrativos de emisión de licencias ambientales y urbanísticas, entre otros supuestos: constituyen el principal órgano colegiado y asesor de la Junta en esta materia con fuerte incidencia en el ámbito local. Como ya señalamos en su momento (*Observatorio* de 2014), la simplificación administrativa y, en concreto, la tendencia a suprimir órganos innecesarios, llevó a la Administración autonómica a fusionar las comisiones territoriales de medio ambiente y las de urbanismo por Decreto 24/2013, de 27 de junio. Ahora bien, el funcionamiento de estos nuevos órganos colegiados ha puesto de manifiesto algunas disfuncionalidades en su composición y funciones que el Decreto que se comenta intenta resolver. En cuanto a la composición, se amplía la representación de las organizaciones sindicales y empresariales y de los colegios profesionales, por el alcance amplio de sus competencias. En lo que se refiere a las funciones, modifica el art. 163 del Reglamento de Urbanismo aprobado por Decreto 22/2004, para "*eliminar las asimetrías subsistentes en el articulado del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, pues lo adecuado es que todos los asuntos de planeamiento urbanístico que afecten a un determinado municipio sean objeto de tratamiento en un mismo órgano colegiado*", de forma que se suprime la competencia atribuida en esta materia al Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio. El alcance de esta modificación, como se ve, es mínimo.

3.3. CREACIÓN DE LA COMISIÓN INTERAUTONÓMICA PARA LA GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL "*SIERRA DE GUADARRAMA*"

La Sierra de Guadarrama fue declarada Parque Nacional mediante Ley 7/2013, de 25 de junio. Habida cuenta de que el territorio del Parque se encuentra en ambas vertientes de la Sierra, tanto la castellana como la madrileña, son estas dos Comunidades Autónomas las competentes para gestionarlo, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en su Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre. Eso hacía preciso encontrar

un instrumento que permitiese coordinar la participación de ambas comunidades Autónomas. Este instrumento es el Decreto 13/2014, de 27 de marzo, *por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama*, que contiene la misma redacción que su homónimo aprobado por la Comunidad de Madrid y establece los órganos de gestión del parque, que son la Comisión de Gestión y los codirectores de Parque, según el art. 1.

La Comisión de Gestión es un órgano colegiado y paritario formado por seis miembros (tres por Comunidad Autónoma) a la que corresponde la gestión ordinaria del Parque, bajo la dirección (rotatoria, cada dos años) de un representante de la Comunidad Autónoma que ostente la presidencia del Parque durante ese tiempo.

La regla general de adopción de los Acuerdos de la Comisión será por mayoría de votos. No obstante, si un asunto a debate se centrara en una actuación a desarrollar, en exclusiva, en la porción territorial del Parque correspondiente a una de las comunidades autónomas, el Acuerdo que se adopte, para su validez, deberá contar con el voto favorable de los representantes de esa Administración (art. 4).

Los Codirectores del Parque Nacional son dos, y dirigen la gestión del territorio correspondiente a la Comunidad Autónoma a la que representan. De forma rotatoria, con una periodicidad bienal y con funciones de mera representación, uno de los codirectores ejercerá las funciones de Director Conservador del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (art. 5).

A través de esta singular organización se asegura la necesaria coordinación interautonómica en la gestión del Parque.

4. EJECUCIÓN

4.1. CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

En la línea de los años anteriores, el presupuesto de la Comunidad Autónoma para el 2015 sigue siendo restrictivo en lo que se refiere al medio ambiente. Los presupuestos correspondientes a la Consejería de Fomento y Medio ambiente crecen ciertamente un 6% respecto de los del año pasado y alcanzan, así, los 476 millones de euros. Ahora bien, si los gastos del capítulo I se mantienen sin crecer (132 millones), los relativos a inversiones reales se reducen ostensiblemente, pasando de 184 millones a 140 (sigue la línea de reducción continua conocida desde la adopción de medidas restrictivas por la crisis). Asimismo, las transferencias de capital

se reducen también (de 96 a 84 millones). Por lo tanto, estamos ante unos presupuestos continuistas, que siguen reduciendo la inversión ambiental y cuyo incremento se refiere a las operaciones financieras. No obstante, en la medida en que la Consejería incluye la organización y actividad en medio ambiente y en infraestructuras (fomento), no resulta fácil el deslinde final de lo presupuestado.

4.2. EL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE CASTILLA Y LEÓN

Por Decreto 11/2014, de 20 de marzo, se aprobó el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado «*Plan Integral de Residuos de Castilla y León*».

Este nuevo Plan Integral trae su razón de ser de las previsiones contenidas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, *de Residuos y Suelos Contaminados*, que prevé la elaboración de planes autonómicos de gestión de residuos (que deben incluir las medidas a aplicar con los residuos generados, de acuerdo con la prelación de objetivos marcada por la Ley y con los elementos definidos en el Anexo V), y de planes de prevención de residuos, que deben establecer objetivos de prevención y reducción, según las medidas previstas en el Anexo IV u otras adecuadas.

Desde esta perspectiva, el Plan Integral de Residuos de Castilla y León se caracteriza, esencialmente, en primer lugar, por su carácter integrador, ya que aborda en un único documento la totalidad de los flujos de residuos generados en la Comunidad Autónoma e incluye el programa de prevención de residuos. Este aspecto resulta continuista con el enfoque de la Comunidad de Castilla y León en la planificación de la gestión de los residuos.

En cuanto a la forma, la Administración autonómica ha optado por utilizar los Planes regionales de ámbito sectorial, previstos por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Durante su tramitación recibió más de dos mil quinientas alegaciones, lo que constituye buena muestra de su trascendencia pública y del interés social generado.

En cuanto al ámbito de aplicación material, el Plan Integral de Residuos de Castilla y León es de aplicación a todos los residuos contemplados en la Ley básica estatal de residuos, que se generan en la Comunidad de Castilla y León. En concreto, este plan incluye: los residuos domésticos y comerciales, los residuos industriales (no peligrosos y peligrosos), los residuos de construcción y demolición, los residuos sujetos al principio de responsabilidad ampliada del productor, tales como envases y residuos de envases, pilas y acumuladores, residuos de aparatos eléctri-

cos y electrónicos, aceites usados industriales, neumáticos fuera de uso, y otros residuos sujetos a legislación específica como vehículos fuera de uso y residuos sanitarios.

Tiene, por lo tanto, una vocación vertebradora, al trasladar el concepto de «medio ambiente como política transversal» a la realidad del mundo de los residuos. Hasta ese momento, subsistían diversos planes sectoriales, que han sido finalmente derogados por el Plan Integral.

Desde una perspectiva estrictamente temporal, tal y como señala en su Exposición de Motivos, el Plan se desarrolla bajo una doble perspectiva: estratégica, a largo plazo, y operativa, a corto y medio plazo.

La perspectiva estratégica del plan se ve afectada por la ausencia de un horizonte temporal definido; aunque la Exposición de Motivos pretende justificar las ventajas de esta indefinición (la posibilidad de desarrollar políticas estables), lo cierto es que la ausencia de *dies ad quem* es un elemento distorsionador que no tiene ninguna ventaja ni estimula a nada. La existencia de un horizonte temporal claro permite también desarrollar políticas estables, y buena prueba de ello es la antelación con que la Comisión Europea planifica las políticas ambientales.

La perspectiva operativa se refleja en la propuesta de una serie de medidas concretas a desarrollar por los distintos agentes (públicos y privados) implicados en el plan.

5. JURISPRUDENCIA

5.1. EXIGIBILIDAD Y ALCANCE DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL

A. Cautelas frente a los potenciales efectos de un proyecto: del daño al riesgo

La STSJ (Sala de lo contencioso, Valladolid) 165/2014, de 30 de enero de 2014, de mejorable redacción, resulta, sin embargo, interesante desde el punto de vista jurídico, una vez realizada la imprescindible labor de desbroce sintáctico.

Se resuelve en este procedimiento judicial la impugnación de la autorización administrativa del parque eólico "Espina" en la provincia de León, de 10 de marzo de 2008, por falta de acreditación de conexión a la red general y por nulidad de la Declaración de Impacto Ambiental, que no

tuvo en cuenta los efectos sinérgicos del proyecto ni alude a la potencial afección a determinadas especies protegidas.

De los motivos alegados, los que plantean problemas son los propiamente ambientales: la Sala hace una labor minuciosa de valoración del rigor técnico del Estudio y de la Declaración y concluye que no ha tenido en cuenta los criterios establecidos en el Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León de 12 de abril de 2000 sobre la avifauna. Tiene una gran importancia que la Sala entre en estas cuestiones sobre el contenido de los Planes. El problema es que el denominado Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico no era vinculante para la Administración, por lo que no se puede invocar como una norma, sin más (que es lo que hace la Sala). Ahora bien, la separación de la DIA respecto del Dictamen debería haberse justificado (motivación ex. art. 54 Ley 30/1992) y no se hizo.

Por otra parte, la Sala va más allá de los daños actuales a la avifauna y se plantea los daños potenciales (es decir, hace una valoración del riesgo y no solo de los daños que se pueden derivar del proyecto). Y conforme con ello, aunque formalmente está fuera de zonas protegidas, valora la zona en la que se ubica la especie como corredor natural entre espacios protegidos:

> "(…) Consideramos que no es suficiente con decir que en la zona donde se ubica el parque no se han avistado urogallos por encontrarse estos a cierta distancia, sino que la Declaración de Impacto Ambiental debió ir más allá y analizar los efectos que la instalación proyectada puede tener para el urogallo, teniendo en cuenta que el parque va a ubicarse entre dos zonas donde no hay duda que hay cantaderos de dicha especie y, por lo tanto, que esa instalación puede afectar a la conexión entre las colonias que están separadas, y que también puede influir en la fragmentación del hábitat (…)".

Este planteamiento encaja perfectamente en la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que en su Sentencia de 29 de enero de 2004 (asunto C-404/09), señala que las consecuencias de las explotaciones para las especies deben examinarse no solo en términos de destrucción de zonas critica de las mismas, sino que también debe tenerse en cuenta la fragmentación, deterioro y destrucción de hábitats potencialmente aptos para la recuperación de la especie, así como el incremento de las perturbaciones producidas sobre las especies. Como es sabido, "no es necesario que quede acreditada la afectación del proyecto a una especie

animal, bastando la potencialidad de ello y esta potencialidad, a nuestro juicio, sí resulta acreditada por las pruebas aquí valoradas (…)".

En definitiva, hay que ir a los riesgos, no sólo a los daños, sino más allá; y no limitarse a las zonas de cría, sino a las potenciales zonas de ocupación de las especies protegidas. La EIA debería haber analizado los efectos sinérgicos del parque en el entorno junto con los numerosos parques radicados a una distancia relativamente escasa de aquél.

B. La modificación sustancial de una Autorización ambiental puede implicar la obligación de someterse a Evaluación de impacto

Las sentencias de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 12 de diciembre de 2013 y de 10 de enero de 2014 recaen sobre el mismo acto: vienen a resolver la impugnación de la autorización ambiental integrada concedida a la fábrica de cemento Cosmos, SA, radicada en Toral de los Vados, por entender que dicha autorización exigía, con carácter previo, el sometimiento de la instalación a Evaluación de Impacto Ambiental.

La segunda sentencia reitera los argumentos de la primera, que se pueden reproducir parcialmente; la Administración entendía que no era preciso someter a EIA el proyecto en cuestión porque la instalación no era nueva y la valorización de residuos mediante su uso como combustible alternativo no estaba sometida a EIA porque no se preveía que se incinerasen residuos peligrosos ni residuos no peligrosos en cantidad superior a 100 t/día, con arreglo a lo establecido en el Grupo 8, apartado b) del Anexo I del Real Decreto legislativo 1/2000 (FD 2º).

Ahora bien, los datos que aporta la sentencia prueban que la producción real de cemento superaba con creces la autorizada, hasta el punto de que hacía exigible una modificación sustancial de la autorización.

> «(…) En la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se establece que a los efectos de esa Ley -por tanto, a los efectos de solicitar autorización ambiental– se considera nueva actividad, con arreglo al art. 4.g) "*Los cambios o modificaciones sustanciales de las actividades (…). Se entenderá que es un cambio sustancial el incremento de la actividad productiva más de un 15% sobre lo inicialmente autorizado, la producción de sustancias o bienes nuevos no especificados en el proyecto original o la producción de residuos peligrosos nuevos o el incremento en más de un 25% de la producción de residuos no peligrosos*"».

> «Por tanto, el que fuera una "instalación existente" no le exime de la obligación de someterse a EIA (…) obligación que deriva del incremento de la actividad productiva en más del 15% de lo inicialmente autorizado y en el incremento en más del 25% de la producción de residuos no peligrosos al autorizar a mayores la resolución impugnada la actividad de valorización energética de residuos no peligrosos mediante su empleo como combustible alternativo».

Como consecuencia de esta argumentación, la Sala anula la orden por la que se otorgaba la autorización ambiental integrada a Cementos Cosmos, al comprobar que hubo una modificación sustancial del proyecto (concretado en un incremento elevado de la producción) que no se sometió a Evaluación de Impacto.

Además de las anteriores, conviene mencionar igualmente la sentencia de 10 de abril de 2014, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid), que resuelve la impugnación de la orden de la Consejería de Medio Ambiente de 21 de septiembre de 2010, por la que se autoriza la modificación sustancial solicitada por la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A., para la coincineración de residuos no peligrosos en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños (Palencia), como combustibles alternativos para producir cemento, por entenderla contraria a la Ley 10/1998 de Residuos y a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (TRLEIA, aprobado por RDLegislativo 1/2008).

La alegación de la infracción de la Ley de Residuos no es acogida. Sin embargo, para la sala no hay duda de la existencia de una infracción a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, porque la modificación realizada en la autorización incrementa la capacidad de la instalación, de tal forma que supera los límites mínimos para someterse a la evaluación de impacto de proyectos. En efecto, según el art. 3.1 y el Anexo I del TRLEIA, están sometidas a este trámite las "*instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento químico (como se define el epígrafe D9 del anexo HA de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975), con una capacidad superior a 100 toneladas diarias*". Y de acuerdo con la orden, la modificación implica la utilización de residuos no peligrosos (lodos de depuradora, biomasa vegetal, etc.) entre 70.400 T/año y 78.400 T/año, lo que comporta cantidades que oscilan entre 192,88 T/día y 214,90 T/día. "Por ello, al superar la instalación la capacidad de "100 toneladas diarias" prevista en ese apartado b) del

grupo 8 del Anexo I al que se remite el art. 3.1 TRLEIA, debió someterse el proyecto de que se trata a EIA" (FD 5º).

Por tanto, una modificación de la autorización ambiental integrada dirigida a aumentar la capacidad de la instalación (aunque de hecho la actividad no supere los límites previstos) puede implicar la obligación de sometimiento a evaluación de impacto ambiental aunque no hubiese sido necesaria en el momento de la solicitud inicial.

5.2. CALIDAD DE LAS AGUAS Y VERTIDOS CONTAMINANTES

Conviene traer a colación dos sentencias relativas a sanciones e indemnizaciones impuestas a sujetos que incumplen el condicionado de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico. La solución es similar en ambas: reducción de la sanción sobre la base del principio de retroactividad *in meius*, característico del derecho penal y sancionador administrativo y mantenimiento de la obligación íntegra de indemnizar/restaurar el dominio público hidráulico afectado por la actuación infractora.

En la sentencia de la Sala de lo contencioso 664/2014, de 7 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia, se resuelve la impugnación de la sanción y de la obligación de indemnización impuesta por el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero al Ayuntamiento de Valdecarros por incumplimiento de la autorización de vertido, en la medida en que se comprobó la existencia de vertidos de purines o residuos ganaderos procedentes de las explotaciones conectadas a la red de saneamiento municipal que excedían los valores de algunos parámetros de la autorización otorgada el 19 de noviembre de 2007.

Estamos ante una peculiar responsabilidad del Ayuntamiento porque, de acuerdo con la Ley de Aguas, es él el titular de la autorización de los vertidos que se realicen a través de su red de saneamiento (vertidos indirectos); es decir, responde de los vertidos de terceros si utilizan su red previamente a su incorporación al dominio público hidráulico. Ni que decir tiene que el Ayuntamiento está capacitado para perseguir las infracciones de los que vierten a su red.

El órgano judicial ratifica la indemnización pecuniaria impuesta pero, a la vez, reduce la sanción, en la medida en que aplica retroactivamente la modificación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que califica como infracción leve la que implica un daño de menos de 3000 euros al dominio público, como es el caso. Confirmación, por lo tanto, de la indemnización y reducción de la cuantía de la sanción. Pero

el juez va más lejos porque determina él mismo la cuantía de la sanción, conforme a su leal saber y entender: "a falta de otras circunstancias y a la vista de las concurrentes se juzga oportuno fijar la multa en lo que cabría denominar tramo mínimo, dentro de tres posibles, y en concreto en la cantidad de 2000 euros, manteniéndose en iguales términos la indemnización impuesta" (FD 4º).

La STSJ 186/2014, de 23 de enero, tiene una argumentación jurídica sustancialmente igual. Se impugna una sanción (y la correspondiente determinación de responsabilidad patrimonial) impuesta a una empresa por infringir durante las labores de soterramiento de cableado, la distancia mínima a la corriente de agua (10 metros). La Sala entiende que se debe confirmar la cuantía exigida a título de responsabilidad patrimonial; en cuanto a la sanción, utiliza el mismo criterio que en el caso anterior y aplica retroactivamente la regulación del RDPH que califica como leve la infracción que implica daños de menos de 3000 euros al dominio público (en el caso, menos de mil, incluso) con lo que la sanción impuesta queda reducida (y calculada, igualmente, por la propia Sala) a 2000 euros, como en el caso anterior.

5.3. DENEGACIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN DE USO DEL MONTE: LA DEFINITIVA EXPULSIÓN DE "PINGÜINOS"

La sentencia del TSJ de Castilla y León (Valladolid) de 16 de abril de 2014 se refiere a la resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Dirección General del Medio Natural sobre la concesión a Club Turismoto de autorización para la ocupación de 30.93 ha en el monte Antequera nº 79 del CUP de la provincia de Valladolid, propiedad del Ayuntamiento de Valladolid, para la concentración de enero de 2010. Pero en vez de confirmar la doctrina anterior (dictada en sentencia de 28 de junio de 2013, que reconoció la compatibilidad entre la protección del pinar y la concentración de motos), se separa de ella y declara la concentración de moteros contraria al ordenamiento. ¿De dónde viene este cambio de perspectiva en poco menos de diez meses?

La propia Sala, en el FD 3º de la sentencia, se justifica: "esta Sala no puede seguir el criterio contenido en el fundamento jurídico tercero de su sentencia de 28 de junio de 2013 antes mencionada, ya que en la misma la disposición normativa de referencia empleada era el artículo 15.3 de la Ley estatal de montes 43/2003 cuando ahora las disposiciones a tener en cuenta son las de la indicada ley autonómica que, precisamente, se denuncian como infringidas; por otra parte, el régimen de uso aquí es diferente al

tratado en esa sentencia: no consiste en una concesión sino en un uso especial". Los motivos son, pues, dos: en primer lugar, la infracción de la ley autonómica de montes, no alegada en el primer caso (aunque sea posible, no deja de ser sorprendente que se infrinja la ley regional de montes respetando a la vez la ley estatal…); en segundo lugar, que la actuación administrativa impugnada no es ya la concesión otorgada, sino una autorización de uso especial, que constituye un título más débil que el concesional para permitir los usos del dominio público.

Dentro de este régimen legal de carácter autonómico los artículos 67.2 y 68.1 exigen la *acreditación* de la compatibilidad entre la conservación de los valores naturales del monte a ocupar y el uso solicitado. Es esa acreditación de la compatibilidad del uso con la conservación (es decir, acreditación de la inexistencia de daños) la que falta en este caso. Al final, se trata de un problema de prueba.

A mayores, el Tribunal va desgranando posteriormente otras infracciones de la normativa de protección del pinar, que vienen a corroborar la ilegalidad de la autorización autonómica de uso especial otorgada para la concentración de motos del año 2009: así, se afirma (FD 4) que el uso especial autorizado no se ajusta al régimen de protección previsto en la Directrices para la Protección de los Espacios Valiosos recogidas en el art. 3 del Decreto 206/2001; además, se dice, "el uso especial autorizado trasciende con mucho del ámbito subjetivo previsto como propio en la ley 8/1991, de Espacios Naturales de Castilla y León (los habitantes de núcleos urbanos grandes cercanos o de aquellos próximos con fácil acceso) toda vez que consiste en una concentración de motoristas con acampada cuyos participantes provienen en gran número de fuera de la provincia, hecho este que es de carácter público y notorio" (FD 5º); finalmente, también estaría infringiendo el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, en cuanto que la dimensión y envergadura de las actividades objeto de los actos administrativos recurridos rebasan con exceso las posibilidades autorizadas de recreo y deporte en las determinaciones de aquél, "las cuales están destinadas a conductas individuales o de grupos reducidos excluyendo el uso de vehículos de motor y las aglomeraciones numerosas, en todo caso".

La consecuencia de este cambio de doctrina jurisprudencial (claramente justificada en el incumplimiento de un conjunto de normas autonómicas y locales aplicables al caso) ha sido que la tradicional reunión anual de los Pingüinos (que agrupa a decenas de miles de moteros) intentó cambiar de ubicación y, de hecho, ante el fracaso de la búsqueda de sede

alternativa, no se celebró este enero de 2015, después de veintiocho años ininterrumpidos.

6. PROBLEMAS

Entran nuevamente en escena (realmente nunca salieron de ella) algunas leyes singulares de convalidación de proyectos de infraestructuras: por una parte, como se acaba de mencionar más arriba, el Tribunal Constitucional anuló el proyecto de interés regional convalidado por ley autonómica de Meseta Sky, sobre la base de la infracción (formal) de la Ley estatal básica de Montes, lo que ha provocado el desmantelamiento de todas las instalaciones y la pérdida de las inversiones millonarias de fondos públicos; similar problema en relación con las inversiones se está planteando con la Ciudad del Medio Ambiente de Soria, cuyo proyecto (aprobado por ley) fue asimismo anulado por el Tribunal Constitucional en 2013, cuando ya estaban muy avanzadas algunas de las actuaciones vinculadas al proyecto.

En relación también con las leyes de convalidación en materia ambiental, conviene reseñar que la Sala de lo contencioso del TSJ, con fecha 10 de marzo de 2014, ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad en relación con la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional de Fuentes Carrionas para poder instalar en él pistas de esquí alpino, por cuanto podría infringir los arts. 24 y 117 de la Constitución, con lo que el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre este polémico proyecto que exigió la modificación del PORN por ley para congelar su rango e impedir el control de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Tiempo tiene por delante el Alto Tribunal para pronunciarse, pero no sería de extrañar que la futura sentencia siguiese la misma pauta de las anteriores (proyecto de centro de transferencia de residuos de Santovenia, proyecto de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria), que anularon sendos proyectos regionales aprobados por ley.

Igualmente, siguen coleando los problemas de la legalidad ambiental de algunos parques eólicos, con sentencias de diverso signo, favorables y contrarias a las asociaciones ambientalistas recurrentes.

7. LISTA DE RESPONSABLES

Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Antonio Silván Rodríguez.

Secretaria 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: José Ángel Arranz Sanz.

XXVIII

Castilla-La Mancha: ¿Reforma legal de la caza contra el activismo judicial ecológico?

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL: REPUNTE DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO Y PLANIFICADORAS. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. Novedades en materia cinegética*. A. Nueva regulación de la cetrería y creación del registro único "Falcon". B. El control de depredadores y la figura del vigilante de coto privado de caza. C. Declaración de zona de lince ibérico y fijación de los periodos hábiles de caza y vedas especiales. D. Desafectación de refugios de fauna. *2.2. Medidas en el ámbito tributario.* 3. MEDIDAS ORGANIZATIVAS: LA CREACIÓN DEL LABORATORIO REGIONAL AGROALIMENTARIO Y AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA. 4. MEDIDAS DE EJECUCIÓN. *4.1. La licencia interautonómica de caza y pesca*. *4.2. La certificación de la eficiencia energética de los edificios.* 5. PLANIFICACIÓN AUTONÓMICA: INSPECCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS. *5.1. El Plan de Gestión de Residuos Industriales. 5.2. El Plan de Inspección Ambiental 2014*. 6. UN SIGNIFICATIVO REPUNTE EN LAS MEDIDAS DE FOMENTO AUTONÓMICAS: DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE, ACUICULTURA Y EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL TRANSPORTE. 7. JURISPRUDENCIA. *7.1. Nulidad de una disposición sobre desafectación de régimen cinegético especial de refugio de fauna anunciada en una página web, pero no sometida a información pública ni audiencia de los interesados. 7.2. Ilegalidad de la media veda de codorniz, tórtola y torcaz y de la caza de perdiz con reclamo y de especies exóticas. 7.3. Sobre el concepto de alumbramiento de aguas subterráneas y de la declaración de sobreexplotación de acuífero a efectos sancionadores. 7.4. Revocación de autorización provisional para actuar como entidad de control agroalimentario de la producción ecológica. 7.5. La transversalidad del medio ambiente en el ámbito sancionador: la compatibilidad de sanciones sin violación del principio "*non bis in idem*" y la diferente naturaleza jurídica de la sanción y las medidas de reparación. 7.6. Presunción de veracidad de las actas de los Agentes medioambientales como "Agente de la Autoridad" y proporcionalidad de las sanciones. 7.7. La complejidad del procedimiento de deslinde y amojonamiento en el demanio pecuario. 7.8. El valor jurídico de los inventarios IBA (Inventarios de áreas importantes para las aves)*. 8. PERSPECTIVAS Y POLÉMICAS ABIERTAS. *8.1. La*

polémica tramitación de la reforma de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha. 8.2. Cuestiones controvertidas de los nuevos Planes Hidrológicos del Guadiana, Tajo y Segura.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL: REPUNTE DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO Y PLANIFICACIÓN

El año 2014 advierte un despunte positivo en las políticas ambientales de fomento, sobre todo el retorno de ayudas en materia agroambiental, así como las resultantes de la ampliación transitoria de las subvenciones de la Política Agraria Común para este año 2014, cuyo marco reglamentario se aprobó a finales de diciembre con un horizonte 2020. Como medidas planificadoras destacamos la aprobación del Plan de Gestión de Residuos Industriales 2014-2020, que ha conllevado la revisión de algunas normas.

Las cuestiones cinegéticas vuelven a ser objeto de atención normativa, con la aprobación del decreto de cetrería, la creación de un registro unificado con el general de caza o la suscripción del convenio con otras Comunidades Autónomas para la implantación de la licencia de caza única. Está por ver cuál será el desenlace definitivo del actual Proyecto de Ley de Caza, cuya tramitación ha generado sonados conflictos entre los sectores implicados. Algunos de sus contenidos más polémicos inciden precisamente en determinaciones administrativas que habían sido anuladas por sentencias judiciales[1].

Vuelven a ser importantes las medidas estatales de planificación hidrológica cuyo impacto ambiental en Castilla-La Mancha es relevante. Los cuatro planes hidrológicos en los que más peso tiene Castilla-La Mancha y viceversa, los que son más importantes para esta Región son, por orden cronológico, los siguientes:

a) Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana.

b) Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.

1. En corrección de pruebas ha sido aprobada la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha (DOCM de 12 de marzo de 2015), de la que se dará cumplida noticia en el Informe del próximo periodo.

c) Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

d) Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

Como temíamos en la crónica de 2014, el resultado final, ahora confirmado por el BOE, es que la política hidráulica nacional ha vuelto por las sendas de siempre, pues aumenta las limitaciones sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos en Castilla-La Mancha mientras favorece su uso en otras regiones.

No puede decirse, sin embargo, que ello haya provocado una gran litigiosidad. A fecha de hoy no tenemos noticia de que se haya presentado ningún recurso contra el PH del Júcar por parte de entidad pública o privada alguna de Castilla-La Mancha. Ni siquiera de que se hayan personado en los pleitos iniciados contra el mismo por parte de diversas entidades de la Comunidad Valenciana. Nos referimos a los recursos presentados por la Comunidad General de Usuarios del Alto Vinalopó, por la Comunidad General de Usuarios del Medio Vinalopó y L'Alacantí, por CODA Ecologistas en Acción y por diversos Ayuntamientos de la provincia de Valencia.

Esto puede dar una falsa impresión de desinterés social o de conformidad de los usuarios con el Plan, lo que no sería real. Esta inactividad forense obedece más bien al cansancio acumulado tras la litigiosidad generada por la delimitación territorial de la demarcación hidrográfica del Júcar, todavía no concluida[2]. El anuncio por las autoridades del inicio de la revisión de este Plan antes incluso de que estuviera aprobado, es decir, la inminente pérdida de objeto del eventual recurso, sería otra razón para desanimar cualquier impugnación. Y finalmente, el respaldo del propio Gobierno regional a este y todos los planes hidrológicos.

2. En concreto, el debate arranca de la anulación por STS de 20 octubre de 2004 de las determinaciones del Plan Hidrológico del Júcar (RD 1664/1998, de 24 julio y de la Orden de 13 de agosto de 1999) atinentes a cuencas intracomunitarias de exclusiva competencia autonómica. Posteriormente contra el 125/2007, de 2 febrero "que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas" presentó un recurso la Generalidad Valenciana, que fue estimado por STS de 27 septiembre 2011, que dictaminó que las cuencas intracomunitarias valencianas debían integrarse a todos los efectos en la Demarcación del Júcar. Y contra el RD 255/2013, de 12 abril, "que establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Júcar", se interpusieron hasta cinco recursos, solo dos de los cuales han sido ya desestimados por SSTS de 13 y 16 de junio de 2014, por entender que esas cuencas intracomunitarias, aun siendo de competencia exclusiva autonómica, pueden estar provisionalmente adscritas a la Administración del Estado. Esta provisionalidad dura ya más de 30 años y se ha convertido en un verdadero hecho diferencial paraconsitucional.

En cambio, sí se ha presentado un recurso ante el Tribunal Supremo por parte de la Comunidad de Regantes del Acuífero del Campo de Montiel contra el Plan Hidrológico del Guadiana, por del Ayuntamiento de Toledo y de la Plataforma en Defensa de los Ríos Tajo y Alberche de Talavera de la Reina, de la Asociación GRAMA "Grupo de Acción para el Medio Ambiente", Plataforma de Toledo en Defensa del Tajo, del Ayuntamiento de Mantiel (Guadalajara), del Ayuntamiento de Villalba del Rey (Cuenca) y de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía contra el Plan Hidrológico del Tajo y por la Plataforma de Regantes y Usuarios de la Cabecera del Segura, que agrupa a comunidades de regantes del sur de la provincia de Albacete, contra el Plan Hidrológico del Segura. Al final de esta crónica intentaremos resumirlos brevemente[3].

2. LEGISLACIÓN

2.1. NOVEDADES EN MATERIA CINEGÉTICA

A. Nueva regulación de la cetrería y creación del registro único "Falcon"

La declaración de la cetrería como patrimonio inmaterial de la humanidad por la Unesco el 16 de noviembre de 2010 ha aumentado los aficionados y la demanda de especies utilizadas. También una actualización normativa, mediante el Decreto 8/2014, de 30 de enero, que regula la práctica de la cetrería en Castilla-La Mancha y crea el Registro de Aves Rapaces y de Cetrería. Su objetivo es que no induzca riesgo para las poblaciones silvestres de especies amenazadas.

Esta disposición regula el adiestramiento. Amplía las especies e híbridos autorizados. Obliga a que las instalaciones de tenencia de las aves rapaces y de cetrería se ajusten a la normativa de conservación de aves silvestres, sanidad animal y núcleos zoológicos. Determina los requisitos necesarios para su ejercicio, las competiciones deportivas de cetrería, las épocas y tipos de terrenos cinegéticos para la caza y adiestramiento, así como los espacios al efecto, prohibiéndola desde vehículos, a menos de 50 metros de la linde cinegética más próxima y a menos de 500 metros de distancia de los humedales.

3. Un estudio más detenido de estos recursos también puede verse en Delgado Piqueras, F., "La situación de Castilla-La Mancha en los nuevos planes hidrológicos", en el libro dirigido por Embid Irujo, A., *El Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro (en el contexto de la planificación hidrológica en España y en la Unión Europea*, Aranzadi, 2015.

La necesidad de tener identificados todos los ejemplares (art. 39 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal), ha conducido al nuevo Registro de Aves Rapaces y de Cetrería de Castilla-La Mancha –denominado Falcon–, que contendrá los datos básicos del ave y propietario, trazabilidad, status sanitario, origen legal de las aves, reproducción y cría.

Pretende unificar los registros de aves rapaces y de aves de cetrería, con una sección específica para las rapaces autorizadas para la cetrería. También prevé el protocolo de actuación en caso de pérdida o extravío de un ave de cetrería, recuperación, sustracción o robo, así como cambio de ubicación, cesión y muerte o baja en el registro. Se regula finalmente el sistema de control e inspección que ejercerá la Administración sobre los contenidos del Registro y su adecuación a la realidad, así como un riguroso régimen sancionador.

B. El control de depredadores y las funciones del vigilante de coto privado de caza

Para su adaptación a las Órdenes de 18 de julio y de 16 de octubre de 2013, sobre caza y control de depredadores, se modifica en diversos aspectos la Orden de 6 de julio de 1999 sobre cotos privados de caza, especialmente en lo referido la cualificación, pues exime las pruebas de conocimientos en materia cinegética para ser Vigilante de Coto Privado de Caza a las personas que posean el diploma oficial de Guarda Particular del Campo.

Destaca la regulación novedosa de los protocolos para la reducción controlada de nidos y madrigueras de especies cinegéticas depredadoras y su captura, así como la de perros y gatos domésticos asilvestrados.

Por Resolución de la Consejería de Agricultura de 26 de febrero de 2014, se determina el carnet de especialista para la utilización de métodos homologados al efecto y el precinto identificativo de las trampas de retención, también por vigilantes de coto privado de caza (los denominados lazo propulsado tipo Collarum, lazo con tope y cierre libre en alar, lazo tipo Wisconsin en alar, lazo tipo Wisconsin al paso y caja-trampa metálica para urracas).

C. Declaración de zona de lince ibérico y fijación de los periodos hábiles de caza y vedas especiales

La Resolución de la Dirección General de Montes de 30 de junio de 2014 declara en Castilla-La Mancha las zonas de presencia estable y reproductora del lince ibérico. Como es sabido, es una especie catalogada en peligro de extinción, que estuvo ampliamente distribuida en Castilla-La Mancha hasta mediados del siglo pasado. En los últimos tiempos, sin embargo, la especie se ha

visto incrementada al sur de Ciudad Real por ejemplares provenientes de Andalucía, así como por la reintroducción de ejemplares nacidos en cautividad a raíz de la implementación del proyecto europeo "Life Iberlince". Fruto de estas circunstancias se han seleccionado las áreas óptimas de reintroducción de la especie en Castilla-La Mancha y mediante esta Resolución se definen las áreas de presencia estable y de reproducción, para permitir compatibilizar la presencia del lince ibérico con el uso de los métodos de control homologados por parte de los titulares cinegéticos. Estas áreas se establecen por tiempo indefinido, y podrán ser revisadas de oficio por la Dirección General en función de la evolución y distribución de la especie.

De acuerdo a esta definición, solo podrán concederse autorizaciones excepcionales para el control de depredadores mediante el uso de lazos en alar, lazos Wisconsin al paso o Collarum, en los cotos de caza incluidos total o parcialmente en los términos municipales recogidos en el Anexo I cuando cuenten con convenios específicos en esta materia, suscritos con la Administración.

Por otro lado, la Orden de 21 de mayo de 2014, como todos los años, fija los periodos hábiles de caza y vedas especiales para Castilla-La Mancha para la temporada cinegética 2014-2015. Para esta vez, se han excluido como especies cinegéticas las siguientes: Cerceta carretona, Ánade silbón, Porrón común, Porrón moñudo, Agachadiza común, Agachadiza chica, Gaviota patiamarilla y Grajilla, por no tener poblaciones que permitan su aprovechamiento cinegético sostenible. Con el fin de proteger las poblaciones de tórtola común se le pone cupo de abate de ejemplares por cazador y día. En fin, se incluye como Anexo la relación por provincias de términos municipales en los que no se establece un cupo de captura de conejos en los terrenos de aprovechamiento cinegético común.

A pesar de las restricciones, los colectivos ecologistas nuevamente han lanzado la voz de alarma, tras el estudio de la Sociedad Española de Ornitología que constata un estado de conservación desfavorable de la tórtola común por la excesiva presión cinegética que soporta. En especial durante el periodo de caza de la media veda que se inicia en la segunda quincena de agosto y que coincide con el final de su época reproductora, pues se pueden llegar a abatir más individuos de los que son capaces de producir en sus nidadas.

D. Desafectación de refugios de fauna

Aunque será objeto de un estudio más detallado en la crónica jurisprudencial, debemos llamar la atención sobre la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 7 de julio de 2014 que, estimado un recurso planteado por Ecologistas en Acción, anuló el Decreto de 25 de

octubre de 2012 que desafectó del régimen de "refugio de fauna" los montes Quinto de Don Pedro y Cardeñosa, del término municipal de Los Yébenes, y Nava de Don Diego, del término municipal de Los Navalucillos, ambos de la provincia de Toledo, clasificación de la que disfrutaban desde 2005.

La sentencia indicaba que la desafectación se hizo sin respetar el procedimiento de información pública, circunstancia que fue advertida incluso por el gabinete jurídico de la Junta, sin éxito. La Consejería de Agricultura se ha propuesto corregir esos defectos y ha publicado, en cumplimiento de la sentencia, en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 9 de septiembre, la Resolución de 27 de agosto de 2014, de la Dirección General de Montes y Espacios Naturales, por la que abre un periodo de información pública sobre el borrador de Decreto.

Independientemente de los defectos formales, esta Resolución ha sido duramente criticada por los colectivos ecologistas, al entender que busca la desprotección de tres espacios de gran relevancia medioambiental para privatizar la gestión de la caza. Además, la Junta ha aprovechado la publicación para desafectar otros tres refugios más.

2.2. MEDIDAS EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO

La Disposición final segunda de la Ley de 4 de diciembre de 2014, de Medidas en el Ámbito Tributario de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, modifica la Ley 12/2001, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, al objeto de clarificar y dotar de una mayor seguridad jurídica la determinación de la base imponible del canon de aducción y del canon de depuración, concretando determinados aspectos. Asimismo, se establecen nuevas medidas relativas al cálculo del coeficiente de contaminación de las aguas que servirá de base imponible para algunos tributos.

La Orden de 12 de diciembre de 2014 establece los nuevos modelos de declaración, alta, modificación y baja de la autoliquidación del canon eólico, así como un completo proceso para su gestión.

3. MEDIDAS ORGANIZATIVAS: LA CREACIÓN DEL LABORATORIO REGIONAL AGROALIMENTARIO Y AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA

El Decreto 72/2014, de 24 de julio, crea el Laboratorio Regional Agroalimentario y Ambiental de Castilla-La Mancha (LARAGA), para reorganizar los laboratorios públicos dependientes de la Consejería de Agricultura,

excluidos los dedicados a la investigación científica agroambiental, con el fin de centralizar las compra y economizar gastos, optimizando los recursos humanos y materiales.

Estos laboratorios atienden la realización de inspecciones, toma de muestras y ensayos analíticos, cuyos resultados sirvan para documentar el control realizado o, en caso necesario, establecer medidas correctoras, en referencia a los valores límite que la propia normativa o las autorizaciones recogen. Se ubican también en esta unidad administrativa las funciones de información y asesoramiento en el diseño de planes de muestreo de los diferentes Centros Directivos a los que presta servicio analítico.

El nuevo Laboratorio queda adscrito a la Dirección General de sanidad animal de la Consejería de Agricultura. Con sede en Toledo, contará con la Unidad Analítica Regional de Sanidad Animal (Uarsa), desconcentrada en Talavera de la Reina.

La creación del LARAGA supone la integración de las siguientes unidades administrativas previstas en la Orden de 23 de agosto de 2004, de creación de la Red Regional de Centros de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.

1. En el Centro Agrario de Albacete: el Laboratorio Agrario Regional.

2. En el Centro Agrario de «El Chaparrillo»: Laboratorio Pecuario Provincial.

3. Centro Agrario de «Albaladejito»: Laboratorio Pecuario Regional.

4. Centro Agrario de «Marchamalo»: Departamento de Patología Apícola, Departamento de Mieles y Laboratorio Pecuario Provincial.

Se crea de este modo un laboratorio oficial y de referencia en materia agroalimentaria y ambiental, cuyo objeto no es competir con el sector privado, por lo que se proponen precios públicos que no distorsionen el mercado. Por otro lado, se excluye la externalización de analíticas en materias competencia de la Consejería de Agricultura, salvo casos excepcionales autorizados por el LARAGA.

4. MEDIDAS DE EJECUCIÓN

4.1. LA LICENCIA INTERAUTONÓMICA DE CAZA Y PESCA

El 9 de abril de 2014, el Gobierno regional firmó al "Protocolo de colaboración entre el Ministerio de Agricultura y las Comunidades Autóno-

mas de Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla-León para el establecimiento de la licencia interautonómica única de caza y de pesca". Este Acuerdo deberá plasmarse en un posterior convenio de colaboración, habiéndose adherido recientemente Asturias y Aragón.

El Protocolo se enmarca en las medidas de simplificación administrativa reflejadas en el conocido Informe CORA, evitando que los ciudadanos deban realizar idénticos trámites en cada comunidad autónoma en la que deseen realizar estas actividades y redundando, en definitiva, en una mayor eficiencia en el gasto burocrático[4]. Asimismo, ésta será una de las líneas directrices de la futura "Estrategia Nacional de Gestión Cinegética" que el Ministerio en colaboración con las Comunidades Autónomas pretende implantar para coordinar el aprovechamiento cinegético a escala nacional. Es el primer paso hacia la implantación a nivel nacional de esta licencia unificada, tal como ya se ha hecho en la Ley 15/2014 de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, implantando una licencia deportiva única que, una vez obtenida, habilite a su titular para participar en cualquier competición oficial, cualquiera que sea su ámbito territorial.

Tal como prevé el Protocolo, el ciudadano dispondrá de una licencia única de caza o de pesca, expedida por cualquiera de los territorios con independencia de su lugar de residencia, siempre que cumpla los requisitos de ser ciudadano de la Unión Europea residente en España, una edad mínima, el abono de la tasa (70 euros para la de caza y 25 euros para la de pesca) y no estar inhabilitado para la obtención de la licencia. Respecto a los nuevos cazadores, se fija un examen u otro sistema de acceso que pueda establecer cada comunidad autónoma sobre aptitud y conocimiento de la actividad cinegética. La licencia se otorgará por un año.

Por otra parte, cada comunidad autónoma se compromete a informar el otorgamiento de licencias con efectos interautonómicos y, en particular, sobre el registro de infractores. Para ello, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente creará un soporte informático para el intercambio automático de la información.

4. Según los datos que constan en el Ministerio a 2012, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid suman un total de 16,4 millones de hectáreas cinegéticas, la mitad de la superficie de España. En cuanto a licencias de caza, las cuatro Comunidades Autónomas alcanzan la cifra de 416.044 licencias, que suponen el 38,56% del total de licencias expedidas en España. Las cuatro Comunidades Autónomas firmantes suman un total de 493.391 licencias de pesca, el 58% de las expedidas en España. Y, en un cómputo total, 909.435 aficionados con licencia de caza y pesca, el 47% del conjunto de España.

En el protocolo suscrito, las Comunidades Autónomas y el Ministerio firmantes se comprometen a que en un plazo máximo de doce meses se proceda a tener habilitado el mismo sistema de expedición de licencia única, así como a la firma del procedente Convenio de Colaboración.

4.2. LA CERTIFICACIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS

Las modificaciones operadas a nivel comunitario y estatal[5] han obligado a la promulgación del nuevo Decreto 29/2014, de 8 de mayo, que regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios de la comunidad autónoma y crea el Registro de certificaciones de eficiencia autonómico. Ha sido desarrollado mediante Orden de 20 de mayo de 2014, estableciendo el procedimiento de inscripción registral. La norma deroga el anterior Decreto 6/2011, de 1 de febrero y la Orden de 11 de junio de 2013 de la Consejería de Fomento. Su objetivo es promover 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 y la mejora de la calidad de las edificaciones en este aspecto.

El proceso consiste en la obtención de una calificación energética y su certificación para el proyecto y el edificio terminado, sea éste de nueva construcción o existente, o parte del mismo, y el derecho al uso de una etiqueta acreditativa de dicha calificación.

Los certificados de proyectos, edificios terminados y edificios existentes se integran en un Registro de carácter público con el propósito de ofrecer a los posibles compradores o arrendatarios del edificio una información relevante acerca del comportamiento energético del mismo. De acuerdo al art. 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, se establece la obligatoriedad de comunicarse con el Registro por medios electrónicos cuando el promotor, propietario o solicitante sea una persona jurídica o el técnico competente en representación de aquéllos.

El Decreto regula el procedimiento para la calificación y certificación de la eficiencia, el sistema de control independiente de los certificados y la

5. El Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, aprobó el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, tanto de los nuevos como de los existentes. Transpuso parcialmente la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, derogando el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero.

inspección de estas obligaciones. El Registro está adscrito a la Dirección General de energía.

5. PLANIFICACIÓN AUTONÓMICA: INSPECCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS

5.1. EL PLAN DE GESTIÓN DE RESIDUOS INDUSTRIALES

Mediante Decreto 112/2014, de 13 de noviembre, se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Industriales de Castilla-La Mancha 2014-2020. Desarrolla la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que encomienda a las Comunidades Autónomas elaborar los planes de prevención y gestión de residuos. El Plan sigue los siguientes principios: evitar, en lo posible, la generación de los residuos; jerarquía en la gestión de éstos; evitar los gases efecto invernadero y quien contamina paga.

Este Plan complementa el actual Plan de Gestión de Residuos Urbanos 2009-2019 y el Plan de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición 2006-2015. Y aprovecha para incluir específicamente el Plan de Gestión de Lodos Producidos en las Estaciones Depuradoras de Castilla-La Mancha que finalizó en 2012 y el Plan Regional de Residuos Peligrosos.

Entre las actuaciones previstas, destacan las relativas a la evaluación de los flujos de residuos industriales en la región, la metodología para ubicación óptima de plantas de tratamiento y la monitorización de los programas de actuación. El Plan contiene una amplia paleta de medidas tendentes a la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos, estableciendo objetivos de prevención y sensibilización. Su coste total está previsto en 2.911 MEuros.

5.2. EL PLAN DE INSPECCIÓN AMBIENTAL 2014

En cumplimiento del Plan de Inspección Medioambiental de Castilla-La Mancha 2012-2018, la Resolución de 8 de abril de 2014 de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental ha aprobado el Plan para el año 2014. En él se incluyen las prioridades en materia para este año así como la memoria de resultados de inspección correspondiente a 2013.

Durante el año 2013 se han realizado 1.252 inspecciones *in situ*. De ellas, 1.099 han sido sistemáticas: 15 a instalaciones autorizadas en base a la Ley 16/2002 de control integrado de la contaminación, 331 en cumplimiento de Ley 34/2007 de calidad del aire y protección de la atmósfera; 585 en materia de residuos y suelos contaminados. El resto han sido inspecciones

no sistemáticas por 26 denuncias; 56 de autorización, concesión, renovación y clausura (56); 4 por accidentes; 2 del organismo de Control Autorizado (OCA-ATM). También se han realizado 225 inspecciones documentales. En estas inspecciones se han detectado 213 desviaciones graves y 80 leves, abriéndose 28 expedientes sancionadores.

Para 2014, del Plan destacamos:

a) Continuación de la evaluación del riesgo medioambiental para las instalaciones y actividades sometidas a Autorización Ambiental Integrada sobre la cual establecer la periodicidad de la inspección en sucesivos ejercicios para dar cumplimiento al art. 23.3 del Real Decreto 815/2013 de emisiones industriales.

b) Desarrollo de una sistemática para realizar el análisis cualitativo de los resultados obtenidos tras las inspecciones (indicadores de cumplimiento de normativa y de mejoras ambientales) según lo establecido en el plan de inspección medioambiental 2012-2018.

c) Desarrollo de criterios y procedimientos para la realización de toma de muestras de residuos y suelos así como de emisiones en focos canalizados, en determinadas tipologías de instalaciones a las que sea de aplicación la normativa ambiental competencia de la Dirección General.

d) Formación específica a través del Programa de Formación Específica, dentro del Plan de Formación para las Empleados Públicos de la Junta para 2014.

e) Adaptación del procedimiento de inspección ambiental a instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada a lo establecido en el RD 815/2013, de 18 de octubre, y actualización del «Manual del inspector medioambiental» dentro del Sistema de Calidad de la Dirección General.

f) Adaptación del formato de informe de inspección de instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada al acordado por Redia (Red de Inspección Ambiental).

g) Control de los traslados transfronterizos de residuos destinados a tratamiento en instalaciones autorizadas de Castilla-La Mancha.

h) Comprobación de instalaciones con certificado de convalidación medioambiental de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente.

El Plan determina así las prioridades en las actuaciones de inspección durante este periodo, previendo su concentración en instalaciones de

autorización ambiental integrada (161 entre las 448 instalaciones autorizadas) y en instalaciones de gestión de residuos (165 entre las 601 autorizadas), principalmente aquéllas que realizan almacenamiento o tratamiento de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, las de descontaminación de vehículos fuera de uso no inspeccionados en el año 2013 ni 2012 y aquéllas con eliminación de residuos en vertedero.

Asimismo prevé la revisión documental de las memorias anuales de gestores de residuos, de informes reglamentarios de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de los archivos cronológicos de transportistas de residuos en Castilla-La Mancha (fundamentalmente de aceites vegetales usados, residuos de construcción y demolición, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos).

6. UN SIGNIFICATIVO REPUNTE EN LAS MEDIDAS DE FOMENTO AUTONÓMICAS: DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE, ACUICULTURA Y EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL TRANSPORTE

En este periodo hemos asistido a un ligero aumento de ayudas y subvenciones relacionadas con las políticas ambientales. Debemos recordar que los programas comunitarios de los que nuestra comunidad autónoma es beneficiaria han sido negociados durante este año en sede europea, tras la finalización de los programas de financiación 2007/2013 en el ámbito de la política agrícola y pesquera, lo que parece ha aliviado las restricciones presupuestarias de los últimos años.

Comenzaremos por el Programa de Desarrollo Rural 2007/2013 de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, siendo varias las convocatorias realizadas en este año. Lo que debe valorarse como un hecho positivo tras la suspensión de toda ayuda durante los años pasados. Se dictan como desarrollo y en el marco de la legislación básica estatal: el RD 202/2012 de 23 de enero, "sobre la aplicación a partir del 2012 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería" y el Real Decreto 1013/2013, de 20 de diciembre, "que establece disposiciones específicas para 2014", cerrando un ciclo en el régimen regulador de los pagos directos aplicados durante los últimos años en España al albur de los dictados de la PAC. La Orden de 10 de febrero de 2014 de la Consejería de Agricultura, convoca las ayudas al régimen de pago único y otras ayudas directas a la agricultura y a la ganadería en el año 2014. Otra Orden de la misma fecha establece un modelo de solicitud unificada de las ayudas PAC para el año 2014, su plazo y forma de presentación; modificada por orden de 16 de abril de 2014 para

incluir las ayudas destinadas a compensar las dificultades naturales en las zonas de montaña y otras. En todas las medidas agroambientales se abren unos mismos periodos de solicitud y se adopta el modelo de solicitud unificada, en aras de una gestión más ágil y eficaz para los beneficiarios de las ayudas, cumpliendo la reglamentación comunitaria respecto a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural. En concreto, las convocatorias más relevantes han sido:

– Resolución de 10 de febrero de 2014, de la Dirección General de Infraestructuras y Desarrollo Rural, pretende la renovación de ayudas a las prácticas agrícolas compatibles con la conservación del hábitat para las Aves Esteparias y la Grulla Común en diecinueve zonas y en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Cabañeros.

– Resolución de 10 de febrero de 2014, de la Dirección General de Infraestructuras y Desarrollo Rural, para el fomento del pastoreo en las explotaciones de ovino-caprino.

– Orden de 26 de diciembre de 2013, que establece las ayudas para la elaboración de instrumentos de gestión forestal, congeladas desde 2010. La nueva Orden prioriza la conservación de las masas forestales a través de la planificación y de la gestión sostenible activa; la satisfacción de la demanda de bienes y servicios ambientales; la cubierta forestal arbórea para garantizar su función protectora y ecológica; y la conservación y restauración de los hábitats y especies de la Red Natura 2000.

– La Orden de 21 de marzo de 2014, que aplica la "condicionalidad" a los agricultores y ganaderos que reciben pagos directos de la política agrícola común, ayudas de desarrollo rural y de apoyo a la reestructuración, reconversión y por arranque del viñedo[6]. De conformidad con el Reglamento (UE) nº 1310/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece disposiciones transitorias para el ejercicio 2014 relativas a las ayudas del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), esta Orden autonómica da publicidad a las obligaciones que deben cumplir los perceptores, clarifica algunos requisitos, establece un procedimiento administrativo que regula todas las fases de la verificación

6. Como es sabido, la condicionalidad se define como el conjunto de requisitos legales de gestión (RLG) y de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) de la tierra que el agricultor y/o el ganadero deben cumplir de acuerdo a la legislación de la Unión Europea, nacional y autonómica, para poder recibir íntegramente el pago de las ayudas directas, las de desarrollo rural y para el sector vitivinícola. El incumplimiento de alguno de estos requisitos implica la reducción de los pagos o la exclusión.

de la condicionalidad, actualiza los organismos de control y la autoridad del organismo pagador.

Aparte, debemos también citar por su relevancia la Orden de 3 de marzo de 2014, de la Consejería de Agricultura, que convoca ayudas para el fomento de la acuicultura sostenible, en régimen de concurrencia competitiva y de acuerdo a las prioridades del Fondo Europeo de Pesca –Reglamento (CE) 1198/2006, del Consejo, de 27 de julio de 2006–.

En otro ámbito completamente distinto, hay que citar la Orden de 16 de abril de 2014, para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de ayudas al ahorro y la eficiencia energética en el transporte, como la adquisición de vehículos turismos, comerciales e industriales impulsados por energías alternativas, la transformación del sistema de alimentación del motor para el uso de GLP (gas licuado del petróleo), GNC (gas natural comprimido) o GNL (gas natural licuado). La cuantía máxima presupuestada es de 425.000 Euros. Cuando sea empresa el solicitante**,** de acuerdo al Reglamento (UE) nº 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *"de mínimis"*, el importe total no excederá de 200.000 euros durante tres ejercicios fiscales.

7. JURISPRUDENCIA

7.1. NULIDAD DE UNA DISPOSICIÓN SOBRE DESAFECTACIÓN DE RÉGIMEN CINEGÉTICO ESPECIAL DE REFUGIO DE FAUNA ANUNCIADA EN UNA PÁGINA WEB, PERO NO SOMETIDA A INFORMACIÓN PÚBLICA NI AUDIENCIA DE LOS INTERESADOS

Una de las Sentencias más relevantes de este periodo es la dictada por el TSJ de CLM nº 453/2014, de 7 de julio, que resuelve el recurso contencioso-administrativo planteado por Ecologistas en Acción de Toledo contra el Decreto 141/2012, de 25 de octubre de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades, que desafectó del régimen cinegético especial de Refugio de Fauna los montes "Quinto de San Pedro" y "Cardeñosa", ambos del municipio de Los Yébenes y "Nava de Don Diego", de Los Navalucillos (Toledo).

La demandante solicitó la nulidad de tal disposición, por haber cercenado la participación pública previa, centrándose en dos defectos formales: la ausencia de información pública y la falta de audiencia a personas y entidades medioambientales. La Administración lo entendía cumplido con la publicación del proyecto de decreto en la página web de la Consejería.

La Sentencia, sin necesidad de examinar el contenido, declara la nulidad de la disposición impugnada, sentando una doctrina sobre los procesos de participación pública en materia ambiental muy a tener en cuenta.

Comienza el Tribunal advirtiendo la falta de claridad sobre la participación pública en la elaboración de las disposiciones de carácter general que se contempla en el art. 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre: *"cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones y organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o la inconveniencia de dicho trámite"*; trámite que se entiende cumplido *"cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional"*.

Efectivamente, esta regulación no diferencia si estamos ante la audiencia de los ciudadanos afectados en sus derechos e intereses legítimos por el reglamento en proyecto, o bien ante el trámite de información pública que, con carácter preceptivo, contemplan la Ley 50/1997 del Gobierno de la Nación, la Ley de Bases del Régimen Local o la Ley 30/1992.

El Tribunal interpreta que la Ley castellano-manchega está refiriéndose en su artículo 36 a la audiencia a los posibles interesados afectados, *"aunque se hable –impropiamente creemos– de 'información pública', porque en otro caso por fuerza se habría previsto necesariamente el llamamiento a la participación a través de edictos o anuncios en el Boletín Oficial de la Comunidad, y también porque carecería de sentido lógico la precisión de entenderse cumplido el trámite en caso de haber participado en la elaboración de la norma 'organizaciones representativas' de los afectados. La información pública en sentido estricto no es el trámite contemplado por el legislador autonómico en el artículo 36"*.

Sea como fuere, la Administración aprobó el decreto combatido tras la mera y única publicación en su web del entonces proyecto normativo. Y la sentencia será rotunda: con esta actuación no se entiende garantizado efectivamente, como quieren las normas, el acierto, legalidad y voluntad de cumplir con el trámite de información pública y audiencia a los interesados que preceptivamente se exige para la aprobación de una disposición de carácter general y como límite de la discrecionalidad administrativa que efectivamente se reconoce en este ámbito a la Administración.

Todavía abundará más en este argumento la sentencia, significando algunos datos del expediente que resultaron llamativos: primero, que la simple publicación en una página web no garantiza el general conocimiento si no existe noticia previa de tal hecho; segundo, *"es especialmente llamativo que, en*

una materia tan sensible y controvertida en los tiempos actuales como la medioambiental y puesto que el Decreto suponía desafectar terrenos de monte de su régimen cinegético especial, tan vinculado al demanio, no se realizase una sola alegación por nadie, en el sentido que fuera; ello abona más bien la clandestinidad real y efectiva de la publicación"; tercero, pese a que la Administración objete que asociaciones como la demandante y la sociedad en general tenían conocimiento a través de los medios de comunicación de la tramitación de este Decreto y del propósito de la Consejería con el mismo, "lo cierto es que ello no constituye un hecho notorio, ni queda rastro alguno de la veracidad de dicha afirmación en el expediente administrativo ni en los autos principales"; cuarto, no deja de ser un "juicio de intenciones" la afirmación de la Administración de que asociaciones como la actora emplean una suerte de estrategia que consistiría en, teniendo conocimiento cabal de la tramitación de esta norma, fingir ignorancia de la misma para luego combatirla una vez aprobada, sobre la base de defectos formales; quinto, no se confirió un solo traslado para alegaciones y audiencia a ninguna de las organizaciones representativas de intereses difusos medioambientales, ni siquiera al Consejo Asesor de Medio Ambiente; sexto, el propio informe del Gabinete Jurídico de la Administración ya advirtió de este defecto formal antes de la aprobación de la norma.

En definitiva, el Tribunal ve en todo ello un defecto formal que afecta de nulidad radical a la norma. Sin perjuicio de la ausencia de una memoria justificativa o la memoria económica del decreto, aspectos más de fondo que el Tribunal menciona sin entrar en su análisis.

Esta Sentencia es exigente en el cumplimiento del preceptivo trámite de audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, en la elaboración de disposiciones administrativas generales que consagra el art. 105 de nuestra Constitución. Sin que puedan admitirse subterfugios, por muy modernos que estos sean, para entender cumplido tal trámite esencial cuando están afectados intereses de orden medioambiental. Lo importante es, por tanto, garantizar la efectividad y demostrar el efectivo propósito de cumplir los requisitos de participación ciudadana, pues de ello también dependerá el acierto de la norma y el recto cumplimiento del interés general a que debe ir destinada.

7.2. ILEGALIDAD DE LA MEDIA VEDA DE CODORNIZ, TÓRTOLA Y TORCAZ Y DE LA CAZA DE PERDIZ CON RECLAMO Y DE ESPECIES EXÓTICAS

En este periodo se han dictado por el TSJCM dos sentencias de relevancia sobre disposiciones cinegéticas. La primera, de 27 de octubre, decla-

ra la nulidad de determinados preceptos del Reglamento de Caza (Decreto autonómico 257/2011, de 12 de agosto, que modifica el Decreto 141/1996, de 9 de diciembre).

El Tribunal debe resolver sobre la validez de incluir al arruí y al muflón como objeto de caza si así lo establecen los Planes Técnicos de caza. El Tribunal declara la ilegalidad de esta disposición, pues estas especies están protegidas como exóticas e invasoras por la legislación estatal básica sobre el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la medida en que establece sobre ellas la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares, vivos o muertos y de sus restos. Por ello, no pueden ser piezas de caza; y las medidas de gestión, control y su posible erradicación deben ser establecidas conjuntamente por el Ministerio y la Comunidad. Lo que en ningún caso puede quedar condicionado jurídicamente, como pretende el Reglamento autonómico, por un instrumento de gestión, como son Planes técnicos de caza, de alcance jurídico derivado y contrarios por tanto al principio de jerarquía normativa.

El segundo de los preceptos en discusión prevé la posibilidad de delimitar zonas de coto para entrenamiento de perros en la caza de codorniz, paloma y faisán de granjas cinegéticas durante todo el año. Entenderá el Tribunal que es claramente ilegal pues permite cazar fuera de los periodos hábiles establecidos con carácter general, extralimitándose el Reglamento al innovar y excepcionar la regulación legal general y uniforme, sin el suficiente rango normativo.

La STSJCLM de 2 de enero de 2015, declara la nulidad de la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 25-5-2011, que fija los periodos hábiles de caza y las vedas especiales para la temporada cinegética 2011-2012. La sentencia establece que la media veda de perdiz con reclamo no se puede realizar desde el uno de febrero en adelante, pues es época de reproducción en Castilla-La Mancha y la legislación estatal y europea impide la caza de aves en época reproductora. No considera admisible el Tribunal el argumento de que es una actividad tradicional, por lo que o bien se ha de realizar dentro de la época de caza ordinaria o dejarse de practicar. En segundo lugar, señala que la media veda debe retrasarse por coincidir con la época de reproducción, hasta el 30 de agosto en el caso de la codorniz y hasta el 20 de agosto en el caso de la tórtola común y de la paloma torcaz. Esta sentencia concreta lo ya dictaminado en otra anterior referente a la temporada 2007-2008 y que dio lugar a corregir las fechas de media veda de tórtola y paloma. Ahora, además, se ha de retrasar aún más la caza de la codorniz.

7.3. SOBRE EL CONCEPTO DE ALUMBRAMIENTO DE AGUAS SUBTERRÁNEAS Y DE LA DECLARACIÓN DE SOBREEXPLOTACIÓN DE ACUÍFERO A EFECTOS SANCIONADORES

La STSJCM 2/2014, de 9 de enero (sección 2ª), resuelve la impugnación de la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 12 de febrero de 2010, que impuso a los recurrentes una multa de 6.010,13 € por el alumbramiento de aguas subterráneas con destino a riego por goteo sin autorización administrativa, con la obligación de reponer las cosas a su estado anterior (ex art. 118 TRLA). Esta sentencia se refiere a dos cuestiones: el concepto de "alumbramiento" a los efectos del tipo infractor, donde se modificará la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal hasta la fecha; y en segundo lugar, los requisitos fácticos y normativos precisos que requiere la resolución de declaración de acuífero sobreexplotado para poder encajar la sanción en el tipo previsto legalmente.

Respecto a la primera cuestión, alega la parte actora la prescripción de la infracción, habida cuenta que el alumbramiento de aguas subterráneas, los trabajos de sondeo y las instalaciones para riego se ejecutaron en 2005, al tiempo de presentar la solicitud, y el procedimiento sancionador se inició en 2010. Habría transcurrido el plazo de 6 meses aplicable para una infracción menos grave, entendiendo que no puede confundirse el momento temporal en que la infracción se produce –obras de sondeo y montaje– con el momento en que se constata su existencia. Por su parte, la Administración demandada entiende que la sanción no es propiamente por la apertura del pozo, sino por la derivación de aguas para riego sin la oportuna concesión. Lo que supondría la comisión de una infracción permanente o continuada, ya que hay alumbramiento cada vez que se hace uso del agua subterránea y que, aunque no se regara, la mera posibilidad de hacerlo ya supone infracción. Se apoya Sentencias de la misma Sala de 28 de octubre y 16 de julio de 2009 donde se señala expresamente que el alumbramiento de aguas no precisa de saca efectiva de aguas, afirmando además que en todo caso la infracción tipificada en el art. 116.3.b) de la Ley en relación con el art. 316.c) del Reglamento del dominio público hidráulico es siempre menos grave y corresponde una sanción mínima de 4.507,59 €, y ello sin necesidad de cuantificación de daños causados al dominio público o aunque no se hayan causado daños.

Al hilo de esta disputa, el Tribunal ve necesario aclarar su doctrina sobre el significado de "alumbramiento", controvertida en algunas sentencias anteriores. De modo que, utilizando una interpretación terminológica de acuerdo a las definiciones de la RAE y el Diccionario María Moliner,

concluirá que frente a la doctrina previa de que "alumbrar" implica únicamente el acto de acceder por primera vez el agua, hay que entender que la acción de alumbrar se colma con la realización de una de las conductas, descubrir o extraer, sin que ambas deban ser acumulativas.

En consecuencia, concluye la sentencia que: *"aunque, como se sostiene en la demanda, los trabajos de sondeo y las instalaciones para riego fuesen realizadas en el año 2005, hemos de concluir, en coincidencia con el Abogado del Estado, que hay alumbramiento cada vez que se hace uso del agua subterránea, por lo que no se ha producido la prescripción que se alega por la parte recurrente".*

Distinta suerte correrá el alegato sobre la atipicidad de la infracción del art. 116.b) TRLA: "La derivación de aguas de sus cauces y el alumbramiento de aguas subterráneas sin la correspondiente concesión o autorización cuando sea precisa". Precepto que, entenderá el Tribunal, debe conectarse con el art. 54.2 TRLA, donde se dice que "*En las condiciones que reglamentariamente se establezcan, se podrán utilizar en un predio aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas, cuando el volumen total anual no sobrepase los 7000 m*^{3}*. En los acuíferos que hayan sido declarados como sobreexplotados, o en riesgo de estarlo, no podrán realizarse nuevas obras de las amparadas en este apartado sin la correspondiente autorización"*. Y con los arts. 171 a 188 del RDPH, donde se regulan las limitaciones al libre aprovechamiento de las aguas subterráneas, en supuesto de declaración de sobreexplotación de los acuíferos, que contempla la formalidad que requiere esta resolución administrativa: declaración formal por el Organismo competente, oído el Consejo del Agua, de que los recursos subterráneos en una zona concreta están sobreexplotados o en riesgo de estarlo; y que en estas zonas, el Organismo de cuenca, de oficio o a propuesta de la comunidad de usuarios y órgano que la sustituya, conforme al art. 87.2 TRLA, apruebe en el plazo de dos años, desde la declaración de sobreexplotación, un plan de ordenación para la recuperación del acuífero o unidad hidrogeológica. Hasta que este plan se apruebe, el Organismo de cuenca puede establecer limitaciones de extracción, como medida preventiva y cautelar, pudiendo determinar perímetros de protección del acuífero en los que será necesaria la autorización.

En el procedimiento judicial se confirma que no se han acreditado en el expediente administrativo ninguno de estos necesarios antecedentes para que opere el régimen sancionador. Por lo que *"la conducta debe considerarse atípica en supuestos de alumbramientos en los que no existen medidas restrictivas ni la Ley impone la exigencia de autorización expresa, y cuando ni siquiera se acredita el uso del agua*". El recurso se estima por este motivo.

7.4. REVOCACIÓN DE AUTORIZACIÓN PROVISIONAL PARA ACTUAR COMO ENTIDAD DE CONTROL AGROALIMENTARIO DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA

La STSJCM de 27 de enero de 2014 (Sección 1ª) desestima el recurso contra la Resolución de la Dirección general de Desarrollo Rural que revocó la autorización provisional concedida para actuar como entidad de control agroalimentario de la producción ecológica, por un periodo máximo de dos años y condicionada, entre otras, a la obtención de la acreditación para la Norma UNE-EN 45011 –que había sido solicitada pero no otorgada– por exigencia del Reglamento CE 834/07 del Consejo, de 28 de junio de 2007 y del Decreto autonómico 9/2007, de 6 de febrero.

El Tribunal entiende que, aunque la autorización sea un acto administrativo declarativo de derechos, el cauce procedimental para su anulación no es la revisión de oficio (que presupone la erradicación por parte de la Administración de un acto viciado de nulidad, por otro de signo contrario), pues en este caso la resolución impugnada es válida y conforme a Derecho en el momento de su dictado. De modo que el *iter* procedimental correcto es la revocación de la autorización provisional condicionada al cumplimiento de la obligación de obtener la acreditación, al carecer de uno de los requisitos esenciales para actuar como organismo privado fiscalizador de la agricultura ecológica.

7.5. LA TRANSVERSALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ÁMBITO SANCIONADOR: LA COMPATIBILIDAD DE SANCIONES SIN VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO "*NON BIS IN IDEM*" Y LA DIFERENTE NATURALEZA JURÍDICA DE LA SANCIÓN Y LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN

La STSJC 10060/2014, de 24 de febrero desestima el recurso de apelación y confirma la medida de restablecimiento de la legalidad contra la construcción de una presa de hormigón dentro del Parque Natural de los Calares de río Mundo y la Sima, que impide el libre tránsito de la fauna acuática con desviación del cauce y puede desecar un arroyo con peligro de desaparición del hábitat de protección especial. Según el expediente, la presa se construyó sin autorización, lo cual resulta decisivo para la medida de restauración sin que, a estos efectos, tenga relevancia que no se le haya dado audiencia a la anterior propietaria de la presa ni que por hechos parecidos la Confederación Hidrográfica del Segura hubiera archivado un expediente sancionador, por considerar que no se habían causado daños al dominio público hidráulico, ya que los bienes jurídicos protegidos por

las autoridades de la Confederación y las del Parque Natural son distintos con facultades de autorización diversas y con posibilidades de sanción y reparación diferentes. Aun cuando se hubiera pagado la multa, este pago no paraliza el expediente de restablecimiento de la legalidad destruyendo la presa ya que se trata de medidas compatibles y complementarias.

El recurrente alega que existe contradicción entre el expediente sancionador que se archivó por pago de la multa y el de restauración de la legalidad. También añade que los hechos perseguidos por el uso del agua del arroyo a través de la presa era anterior a la Ley de Protección del Parque 3/2005, de 5 de mayo, sin que su aprovechamiento haya causado ningún tipo de daños. Finalmente considera que los hechos están mal tipificados.

Pero la Sentencia concluye la ilegalidad de la reconstrucción de la presa sin autorización tras haber sido derribada en 2007, en contra de la prohibición legal. Además, nada impide que una vez promovido el expediente de restauración de la legalidad se pueda ejecutar la orden de demolición de la presa como consecuencia de las infracciones efectivamente cometidas (arts. 109.15 y 16 de la Ley 9/99), pues de acuerdo a lo dispuesto en el art. 130.2 LRJPAC se trata de medidas compatibles con la sanción. Así lo ha señalado, entre otras, la STS de 21 de febrero de 2000, poniendo de manifiesto el carácter no punitivo de la medida de restauración que pervive más allá de la subsistencia o no de la sanción.

También estima el TSJCLM que la concesión de aguas para uso doméstico de que disfruta legalmente el recurrente no excluye cualquier autorización adicional a cuya obtención venga obligado el peticionario. Por lo que era necesario también autorización de la administración del Parque Natural donde se ubica la presa para entenderla legalizada. Por otro lado, entiende el Tribunal que el archivo del expediente sancionador incoado por la Confederación Hidrográfica del Segura por disparidad de criterios con las autoridades del Parque, no conlleva per se la aplicación del principio "*non bis in idem*" para sancionar unos mismos hechos. Fundamenta el Tribunal: "*no debe olvidarse que el ámbito de protección de la legislación de Parques Naturales aun cuando pueda ser convergente con la de la protección del dominio público hidráulico por la que velan las Confederaciones Hidrográficas son distintos y muy diversos. De modo que cabe que, en función de los intereses ambientales y de protección de la naturaleza más amplios que persigue la legislación ambiental se puedan sancionar hechos que la legislación de conservación del dominio público hidráulico pase por alto sin que por ese motivo se pueda incurrir en la prohibición del principio* 'non bis in idem' *proscrito por el derecho sancionador administrativo", con cita de la STC de 14 de diciembre de 2000. "Cuyos funda-*

mentos reproduce la sentencia que comentamos en punto al carácter transversal, condicionante y de supraordenación de la legislación medioambiental con relación a la normativa sectorial y de aprovechamiento de los recursos naturales de la caza, pesca, montes, cursos fluviales u otros".

La STSJCM 10041/2014, de 30 de enero, abundará en esta doctrina relativa a la naturaleza del expediente administrativo y a la compatibilidad entre la sanción y reparación. En aplicación del art. 130.2 LRJPAC y concordantes autonómicos de la Ley 9/1999: "*1. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño o las alteraciones causadas sobre la realidad física y biológica, en la forma que le indique la Consejería.*

2. En áreas protegidas y zonas periféricas de protección, la reparación del daño incluirá la demolición de lo construido incumpliendo los preceptos de esta Ley, salvo la concurrencia de un interés público o social en la conservación de lo construido y para destino o finalidad pública".

En consecuencia, del hecho de que no se haya tramitado procedimiento sancionador alguno o que los que se hayan tramitado hayan concluido sin imposición de sanciones al presunto infractor, no implica que la Administración no pueda exigirle el restablecimiento de la realidad física y biológica a su estado original, al ser ambos procedimientos, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia, compatibles e independientes.

7.6. PRESUNCIÓN DE VERACIDAD DE LAS ACTAS DE LOS AGENTES MEDIOAMBIENTALES COMO "AGENTE DE LA AUTORIDAD" Y PROPORCIONALIDAD DE LAS SANCIONES

En la STSJCM 49/2014, de 30 enero se dilucidan diversos problemas relacionados con la inspección realizada por los agentes medioambientales en una instalación donde se gestionaban residuos peligrosos, que derivó en una denuncia y un procedimiento sancionador. Concluye la Sala que la presunción de veracidad de una denuncia suscrita por Agente de la Autoridad, pues el Tribunal considera como tales de los Agentes Medioambientales*: "dependerá de que los hechos reflejados en la misma hayan sido directamente constatados por aquel y que se acompañen todos los elementos probatorios existentes, por cuanto el conocimiento concreto de estos elementos es fundamental para el particular sujeto a una medida sancionadora para poder articular su derecho a la defensa con igualdad de armas*".

Esta afirmación cobra mayor importancia cuando la parte actora no ha realizado en el procedimiento esfuerzo probatorio alguno tendente a

desvirtuar los hechos constatados por los inspectores actuantes, habiéndose limitado a reproducir, en la documental adjunta a la demanda, los documentos que en su día aportaron al procedimiento administrativo junto con sus alegaciones al pliego de cargos. En cambio, los hechos denunciados, que se recogen en las correspondientes actas obrantes en el expediente administrativo, fueron confirmados, a la vista de las alegaciones formuladas por la empresa denunciada, mediante el detallado informe emitido y reportaje fotográfico emitido por la Inspectora-Jefe de Sección de Calidad y Evaluación Ambiental. Con dichas actuaciones, que no han sido desvirtuadas mediante prueba en contrario, entiende la Sala que han quedado acreditados los hechos denunciados, con la excepción relativa a la recogida de una muestra de disolvente no halogenado, para su análisis por la Dirección General de Evaluación Ambiental. Respecto al procedimiento seguido con esta muestra, que impidió a la recurrente contradecir el resultado o solicitar informe contradictorio entenderá la Sala que se ha producido una violación del principio de presunción de inocencia.

En lo concerniente, finalmente, a la proporcionalidad de las sanciones, en la demanda se alude a la falta de motivación que, como fundamento de la fijación de la cuantía de la sanción, ya contenía la propuesta de resolución, que la incrementó de forma considerable en relación con la propuesta en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, siendo lo cierto que la propuesta de resolución eleva la cuantía inicialmente prevista en 7.011,07 €, desconociéndose el motivo que ha llevado a la Administración a incrementar la cuantía de forma desproporcionada y no ajustada a Derecho hasta 24.039 Euros. Argumenta el Tribunal que dicha falta de motivación se hace más evidente, si cabe, en tanto en cuanto que algunas de las infracciones se refieren no a un hecho concreto sino a un grupo de hechos de los que se recogen en el Acta de Inspección. Aplicará el TSJ el art. 35.2 de la Ley de Residuos, que establece: "Las sanciones se impondrán atendiendo a las circunstancias del responsable, grado de culpa, reiteración participación y beneficio obtenido, y grado del daño causado al medio ambiente o del peligro en que se haya puesto la salud de las personas". Lo que comporta que, si en el acuerdo de iniciación no se contenía referencia alguna a dichas circunstancias dado que se contemplaba la sanción mínima para las infracciones graves, al incrementarla debió el instructor haber hecho alusión a la concurrencia de alguna de ellas, posibilitando así la defensa del presunto infractor, que de otro modo queda en la más absoluta indefensión.

Termina el Tribunal estimando parcialmente el recurso, quedando la infracción reducida a los 17.028,32 €, de los que deberán deducirse los 2.003 €

por vulneración del principio de presunción de inocencia en relación con el hecho décimo de los denunciados por Inspección Medioambiental.

7.7. LA COMPLEJIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y AMOJONAMIENTO EN EL DEMANIO PECUARIO

La STSJCM 184/2014, de 17 de marzo, desestima el recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente que aprobó el amojonamiento de la vía pecuaria "Cordel de Ciudad Real".

Es de aplicación al caso la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, que dispone de dos tipos de medidas para proteger el demanio pecuario: por un lado, el deslinde administrativo (art. 13), y, por otro, el amojonamiento (art. 14), resultando, por tanto, que el deslinde en este supuesto aprobado definitivamente mediante Resolución de la Consejería, previa clasificación de la vía pecuaria que tuvo lugar en este caso mediante Orden del MAPA de 29 de julio de 1963 –BOE de 24 de agosto de 1963–, es a su vez un acto previo al amojonamiento, que se configura como la materialización o ejecución material con carácter permanente de los límites de la vía pecuaria en el terreno.

Así pues, dirá el TSJ, "*las operaciones de deslinde y amojonamiento forman parte de un procedimiento administrativo complejo, de tal forma y manera que la segunda fase procedimental (amojonamiento) no se puede concebir con independencia de la primera (deslinde), puesto que aquél cumple la función subordinada y complementaria de ejecutar y dar efectividad a éste, materializando con hitos y mojones las líneas divisorias de heredades de distinta titularidad dominical o posesoria, haciéndolas ostensibles o notorias, resolviendo las dudas sobre el trazado y dirección de tales líneas demarcadoras, al menos provisionalmente, a reserva de lo que pueda decidirse en el proceso sobre la propiedad de los terrenos controvertidos en sede de Jurisdicción Ordinaria ante los Juzgados y Tribunales del orden Civil*".

Hasta tal punto existe dependencia entre ambas operaciones que el amojonamiento no puede contradecir al deslinde ni puede alterar la línea de demarcación anterior, siendo en tal caso nulo. Esto es, en los casos en los que el deslinde es consentido y deviene firme por no haber sido impugnado en tiempo y forma (como acontece en este caso) no puede ser atacado tardíamente en el momento de la aprobación del amojonamiento. El art. 14.3 de la Ley 9/2003 establece al respecto que las reclamaciones (sobre el amojonamiento) sólo podrán versar sobre la práctica del amojonamiento, sin que en modo alguno puedan referirse al deslinde o delimitación (SSTS de 28 de marzo de 1978 y de 28 de febrero de 1979, entre otras).

En el caso de autos, además, existía ya una Resolución de 4 de agosto de 2008, por la que se aprueba el deslinde de la vía pecuaria "Cordel de Ciudad Real", sobre la que ya se dictaron sendas sentencias por el TSJCM (192/2012, de 17 de abril y 533/2012, de 5 de noviembre de 2012), confirmatorias de la legalidad de dicha resolución.

La STSJCM de 10 de marzo de 2014 resuelve sobre la misma cuestión, también de forma desestimatoria, en el recurso contencioso administrativo entablado por otro actor afectado.

7.8. EL VALOR JURÍDICO DE LOS INVENTARIOS IBA (INVENTARIOS DE ÁREAS IMPORTANTES PARA LAS AVES)

La Sentencia 425/2014, de 30 de junio desestima un recurso planteado contra el Decreto 314/2007, de 27 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por el que designaba dos zonas de especial protección para las aves, mediante su declaración como zonas sensibles, en base a los datos resultantes de un inventario IBA (Inventario de áreas importantes para las aves). El recurrente, titular de unos terrenos, pretendía la modificación de la delimitación de la ZEPA "Campo de Calatrava", al entender que no se encontraba suficientemente motivada la existencia de especies protegidas en estos suelos, negando valor jurídico alguno al inventario IBA y, todo ello, en base a un informe pericial de parte que así intentaba demostrarlo. El Tribunal desestimará el recurso en base a la doctrina sentada en sendas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre la naturaleza y valor jurídico de los citados Inventarios IBA.

Así, la STS de 24 de marzo de 2014 señaló que, en ausencia de otros estudios, los inventarios IBA, por su valor científico pueden ser utilizados como criterios esenciales para la conservación de grupos de aves a que se refiere la Directiva de Protección de las Aves, así como que, para destruir esta presunción, sería precisa la práctica de una prueba superadora de aquellos criterios. Por su parte, la STJUE de 28 de junio de 2007, sentó la doctrina de que los IBA son documentos que constituyen la referencia más avanzada y precisa para identificar las zonas más adecuadas en número y superficie para la conservación de las aves, "sin perjuicio de que puedan ser rebatidos por estudios científicos".

Y en aplicación al caso que nos ocupa, el informe pericial de parte no puede desmontar la presunción de validez del acto o disposición administrativa, por muy exhaustivo que este sea. De modo que, como ya ha sido resuelto por nuestro Tribunal Superior en otras ocasiones (*vid.* SS. de 5 de

julio de 2012 y 13 de marzo de 2014): *"los inventarios IBA, aunque no sean jurídicamente vinculantes, se basan en criterios ornitológicos equilibrados y, en ausencia de otras pruebas científicas, los lugares que en ellos figuran deben considerarse territorios esenciales para la conservación y clasificarse como ZEPAS"*.

8. PERSPECTIVAS Y POLÉMICAS ABIERTAS

8.1. LA POLÉMICA TRAMITACIÓN DE LA REFORMA DE LA LEY DE CAZA DE CASTILLA-LA MANCHA

El tema actualmente más polémico es el Proyecto de Ley de Caza de Castilla-La Mancha, que suscita un agrio debate entre la Administración autonómica, los cazadores y una Plataforma ciudadana[7]. Esta iniciativa legislativa coincide, pero solo en el tiempo, con importantes sentencias revocatorias de decisiones administrativas muy cuestionadas por los grupos ambientalistas recurrentes.

Los argumentos no pueden ser más contradictorios. La Plataforma contra la Ley de Caza lo rechaza, pues promueve y facilita la caza intensiva, eximiendo de requisitos y controles a los medios más impactantes de caza (por ejemplo lanzas o ballestas), previendo para ello subvenciones y ayudas, mantiene un riguroso régimen sancionador para quien espante o moleste la caza, autoriza las trampas y el cerrar caminos, el cambio a un modelo de caza intensiva y comercial con cotos más pequeños y vallados, la posibilidad de matar perros y gatos silvestres o las prácticas que resultan peligrosas, masivas o no selectivas que atentan contra la seguridad de las personas o contra todo tipo de especies protegidas, anteponiendo la caza a otros usos del medio natural.

El Gobierno regional no ha puesto especial empeño en justificar la flexibilización de las medidas más rigurosas con la caza previstas en la

7. La Plataforma la constituyen las siguientes 33 entidades: Ecologistas en Acción (federación regional de CLM y las cinco federaciones provinciales), SEO/Birdlife, WWF España, Ardeidas, Sociedad Albacetense de Ornitología, Juventudes Socialistas de la provincia de Albacete, WWF-Guadalajara, ATTAC CLM, CCOO-CLM, UGT-CLM, Asociación Profesional de Agentes Medioambientales, Coordinadora Regional de Agentes Forestales de CCOO, FSP-UGT, Plataforma Ibérica de Defensa de los Caminos Públicos, Plataforma Caminos Públicos de Toledo, Federación de Deportes de Montaña de CLM, APATA (Talavera), APADAT (Toledo), Mirada Animal, Cuenca Animal, El Arca de Noé (AB), ANDA, Plataforma de Defensa del Tajo de Toledo, Colectivo Tierra Llana de Albacete, IU-CLM, Podemos CLM, Equo CLM, CAVE-Federación de Asociaciones de Vecinos de Toledo, Asociación de Turismo Sostenible de Cabañeros empresarios de turismo rural, apicultores, agricultores y ganaderos a título individual.

normativa de 1993. Su objetivo parece ser el de facilitar trámites administrativos y potenciar nuestra comunidad como destino de turismo cinegético. Entre las novedades principales está la supresión de la catalogación de cotos de caza mayor y de caza menor, quedando los terrenos cinegéticos reducidos a dos: "cotos de caza" y "zonas colectivas de caza"; se transfiere a los "planes de ordenación cinegética" el establecimiento de las actividades permitidas; establece la figura de "titulares cinegéticos" como profesionales a quienes dota de un amplio margen de libertad en la gestión y formas más flexibles para la creación, ampliación o segregación de cotos de caza, así como para la renovación de los contratos de arriendo o cesión. La Ley contempla la puesta en marcha de "Planes de Conservación del Patrimonio Genético" de las especies más sensibles, para no perder la pureza genética de las más importantes, como la perdiz roja o el ciervo ibérico.

Por su parte, la Federación de cazadores está satisfecha con el proyecto normativo y ha alabado la creación de las Zonas Colectivas de Caza, que permitirá solucionar un grave problema en las renovaciones de los cotos de caza municipales gestionados por las sociedades de cazadores. En este sentido, ha apuntado que la reducción del 50% de la tasa en dichas zonas colectivas de caza, que se contempla tras una petición realizada por la propia Federación, supone un gran paso en el mantenimiento de los cotos municipales para el futuro. No menos importante para este colectivo es la flexibilidad de cupos en caza mayor, la disminución de la burocracia administrativa o la profesionalización de los planes de gestión a través de los Planes de Ordenación Cinegética.

Es probable que, antes de que acabe la legislatura, la norma haya sido aprobada por las Cortes Regionales[8].

8.2. CUESTIONES CONTROVERTIDAS DE LOS NUEVOS PLANES HIDROLÓGICOS DEL GUADIANA, TAJO Y SEGURA

El recurso de la Comunidad de Regantes del Acuífero del Campo de Montiel contra el Plan Hidrológico del Guadiana impugna especialmente los escasos recursos asignados para el aprovechamiento agrícola –9 hm^3/año– que apenas suponen un 6,5% de los recarga anual media (139 hm^3). También impugnan la caracterización en mal estado de esta masa de agua y su declaración en riesgo de no alcanzar el buen estado, pues entienden que los datos empíricos e informes del IGME lo desmienten, dado el excelente estado del acuífero (11 metros por encima del nivel de

8. Como hemos señalado en la Introducción, en corrección de pruebas ha sido aprobada la Ley 3/2015 de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.

1980), de los manantiales, arroyos y humedales asociados. En particular de las Lagunas de Ruidera, cuya superficie oficialmente protegida se ha duplicado (Resolución de 21 octubre 2011, BOE nº 266, de 4 noviembre). En estas condiciones, los recurrentes consideran que la declaración de masa en riesgo es innecesaria, inútil y desproporcionada, siendo preferible la adopción de limitaciones cuando resulten eficaces, es decir, solo en situación de sequía. Y sostienen que semejante restricción de la utilidad económica de su propiedad equivale a una expropiación, pues lo que legalmente sería una medida temporal de policía se ha convertido en estructural, en una verdadera modificación de su título de propiedad que se prolonga ya durante más de 25 años.

El recurso del Ayuntamiento de Toledo contra el Plan Hidrológico del Tajo denuncia como ilegalidades la falta de objetivos ambientales para diez masas de agua superficial y que posponga al año 2021 el objetivo de alcanzar un buen estado de la masa de agua "Río Tajo en Aranjuez", a pesar de que es una ZEPA (Carrizales y sotos del Jarama y Tajo). También reprocha al Plan que no fije un régimen de caudales ecológicos para la integridad de la cuenca del Tajo, sino de "mínimos" y sólo para algunas "masa de agua estratégicas". Es más, aunque el propio Plan califica de deficiente el estado de las masas de agua "Río Tajo en Aranjuez" y "Río Tajo en Toledo", hasta la confluencia del Río Guadarrama, y de moderado el de "Río Tajo desde el Río Alberche hasta la cola del Embalse de Azután" (Talavera de la Reina), tampoco para ellas fija un caudal ecológico. En concreto, los "caudales mínimos circulantes" que fija son 6, 10 y 10 m^3/s respectivamente, a pesar de que las tres son calificadas como "masas de agua estratégicas" y de que la primera es una zona protegida. Parecería lógico que, al menos, en dichas masas se fijaran auténticos caudales ecológicos, que respondieran a criterios hidrológicos.

La cuestión no es meramente nominal, pues el concepto de caudal ecológico tiene un contenido prescriptivo de orden jurídico y técnico, mientras que el "caudal mínimo" es un concepto paralegal, que no responde a criterio ambiental y científico objetivo alguno, sino al mero arbitrio político.

La experiencia permite descartar, *prima facie,* que los caudales mínimos fijados en relación con estas tres masas de agua tengan auténtico carácter de caudales ecológicos. Así, el caudal mínimo de 6 m^3/s establecido en la masa de agua «Tajo en Aranjuez» coincide exactamente con lo establecido en la DA 1º de la Ley 52/1980, de 16 octubre, "de explotación del acueducto Tajo-Segura". Cuesta creer que la demanda ambiental actual

coincida casualmente con la fijada en un momento histórico en el que ni siquiera se conocía el concepto legal de caudal ecológico, ni se tomaba en consideración el cambio climático y cuando, como es notorio, las presiones de los vertidos metropolitanos se han incrementado notablemente.

Finalmente, contra el Plan Hidrológico del Segura se ha presentado un recurso por la Plataforma de Regantes y Usuarios de la Cabecera del Segura, que agrupa a comunidades de regantes del sur de la provincia de Albacete. En él se cuestiona la cuantificación de los recursos de aguas subterráneas y las restricciones impuestas al regadío en ciertas zonas, pues el Plan se propone regularizar mediante concesiones todos los regadíos existentes antes del 21 de agosto de 1998 (fecha de aprobación del anterior Plan Hidrológico del Segura), unas 60.000 ha. El recurso advierte del error cometido al omitir la recarga o escorrentía subterránea profunda en la cuantificación de recursos de agua, equivalente a más de 400 hm^3/año. Frente a lo que ordena la normativa aplicable, el Plan no utiliza como fuente los datos de la Agencia Estatal de Meteorología sobre pluviometría, temperaturas, evapotraspiración, etc. para confeccionar el inventario de recursos hídricos. Por otro lado, los recurrentes impugnan la declaración de masas agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo que afecta al sur de la provincia de Albacete, que se adopta en contra de los datos suministrados por los piezómetros de la Red Oficial de Seguimiento del Estado Cuantitativo.

A nadie se le oculta que nos estamos adelantando a las futuras sentencias, que serán las que terminen decidiendo los casos y estableciendo una jurisprudencia que, de nuevo, tendrá que ser estudiada. A la vista de la rapidez con que instruye los recursos directos contra reglamentos el Tribunal Supremo (ahora que los recursos de casación se han reducido drásticamente), es probable que en la próxima crónica ya podamos conocer cómo ha funcionado el control de legalidad sobre la planificación hidrológica.

XXIX

Cataluña: Abundante intervención puntual, escasa actuación estratégica

MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1 Normativa que incide en la función pública de protección ambiental. 2.2 La Ley 2/2014, de 27 de enero, de acompañamiento a la Ley de presupuestos. 2.3 Normativa sectorial.* A. Ordenación del litoral. B. Espacios naturales. C. Pesca y acción marítima. D. Sanidad vegetal. E. Protección de animales. Actividad cinegética. F. Contaminación atmosférica. G. Cambio climático. H. Ordenación del territorio y urbanismo. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. CONFLICTOS. *5.1 Conflictividad ante el TC y el TSJC. 5.2 Otros conflictos.* 6. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. *6.1 Titulares de los principales órganos de los Departamentos. 6.2 Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos. 7.* APÉNDICE LEGISLATIVO. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Sin duda, el período analizado, desde el punto de vista del análisis general de políticas públicas, sigue estando protagonizado, en gran parte, por el escenario de crisis y, particularmente, por el denominado proceso de transición nacional iniciado en 2012. En este contexto, el objetivo que sigue estando claramente presente en el desarrollo de las distintas intervenciones públicas es el de la simplificación administrativa, esto es, la introducción de medidas para reducir las denominadas cargas burocráticas con la finalidad de facilitar y fomentar el ejercicio de las actividades económicas empresariales.

En el ámbito de la intervención pública medioambiental se produce un importante volumen de actuaciones en diversos sectores y ámbitos. No obstante, la actuación pública se produce puntualmente atendiendo a finalidades específicas. En general, se observa que el medio ambiente, como fin de interés general, no se configura como un ámbito prioritario y/o estratégico, de modo que continúa peligrando la eficacia de principios como el del desarrollo sostenible, el de integración o el de no regresión ambiental. En este sentido, como elemento de análisis y valoración de los criterios de actuación en el desarrollo de las políticas públicas en general, destaca el Informe del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de 15 de mayo de 2014. Elaborado en relación al documento "Impulso a la economía verde. Una estrategia del Gobierno de la Generalitat de Cataluña" (en el que está trabajando el Departamento de Territorio y Sostenibilidad), el Informe considera imprescindible la elaboración de un documento estratégico, relativo a la necesidad de efectuar una transición hacia un modelo más eficiente de los recursos, bajo en carbono, pero que sea más competitivo y, a la vez, respetuoso con el medio ambiente y más social. No obstante, para que ello sea posible se subraya la importancia de que esta estrategia se integre en el conjunto del resto de estrategias –entre ellas, la Estrategia Cataluña 2020–, planes y programas de carácter económico existentes y también en fase de elaboración. En este sentido se insiste en la necesaria implicación de todos los departamentos que ejecutan políticas relacionadas con los ámbitos que se incluyan en la estrategia. Así, en relación a la gobernanza de la estrategia, se sugiere la previsión de un órgano de dirección integrado por altos cargos de los diferentes departamentos directamente implicados en el impulso de la economía verde en Cataluña. Por lo que se refiere a su contenido concreto, el Informe recomienda, entre otros aspectos, que el documento incluya objetivos cuantitativos, establezca un marco temporal, así como plazos para realizar su seguimiento y modificación si fuera necesario. Todo ello con el fin de permitir y facilitar la evaluación de su cumplimiento y su efectividad.

Por lo que se refiere a la actividad legislativa ambiental, si bien son escasas las normas con rango de ley aprobadas en este período, se producen, como veremos, importantes modificaciones en el panorama legislativo de Cataluña como consecuencia, en buena parte, del uso que ya viene siendo práctica habitual de la ley de acompañamiento a la ley que aprueba los presupuestos para el ejercicio correspondiente.

En el marco del Plan de Gobierno 2013-2016 –*vid.* OPAM'14– destacan diferentes actuaciones ya iniciadas con anterioridad a este período y que no se han concluido en 2014. Como se verá, un importante número de

proyectos normativos, en el ámbito de la función pública de protección del medio ambiente, están en proceso de elaboración o iniciándose tan sólo. Daremos cuenta de ellas de modo breve en este trabajo y deberemos analizar en el futuro cuál es finalmente el resultado de estos procesos iniciados. Una situación similar se observa en relación con determinados instrumentos de planificación cuyo proceso de elaboración se ha iniciado pero no concluido (es el caso de la planificación en el sector de la gestión de los residuos). No obstante, sigue siendo destacable en la actividad ejecutiva desarrollada la aprobación de documentos de planificación (planes, programas o estrategias) en sectores diversos.

Es también relevante en la actividad de ejecución, como ocurre en otros períodos, la previsión de medidas de fomento y estímulo en diferentes ámbitos y atendiendo a objetivos y finalidades ambientales. Así, por ejemplo, se convocan subvenciones para el fomento de la adquisición de vehículos de bajas emisiones destinados al servicio de taxi que operan en zonas de protección especial, subvenciones para actuaciones de ordenación ambiental de la iluminación exterior, ayudas para la financiación de actuaciones en espacios naturales protegidos, ayudas a la gestión forestal sostenible en fincas de titularidad privada o ayudas a la sanidad vegetal dirigidas a las Agrupaciones de defensa forestal que colaboran con la Administración. Por la problemática que ha suscitado el cierre de plantas de gestión de purines como consecuencia de la modificación del sistema de primas otorgadas a las energías renovables por parte del Estado, adquieren una relevancia especial las ayudas previstas para facilitar una gestión inmediata de estos residuos y para la instalación de sistemas de tratamiento de deyecciones. En el marco del Plan de ayuda al tercer sector ambiental (2011-2014) destaca la previsión de ayudas dirigidas a ONG y fundaciones que desarrollen proyectos de educación y sensibilización ambiental.

Por lo que respecta a la financiación de las políticas ambientales se han producido importantes actuaciones normativas de creación de nuevas figuras tributarias, así como de modificación de instrumentos ya existentes. Después de la prórroga presupuestaria vigente durante el 2013 y la inicial prórroga de los presupuestos anteriores para el 2014 (Decreto 269/2013, de 23 de diciembre, por el cual se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat para el 2012 mientras no entren en vigor los del 2014), la Ley 1/2014, de 27 de enero, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2014, mantiene prácticamente el gasto departamental del ejercicio anterior. En concreto, el presupuesto previsto para el Departamento de Territorio y Sostenibilidad es de 1.368.809.417 eu-

ros y de 314.898.30,5 euros para el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.

En el apartado de conflictos, en este período siguen siendo objeto de controversia algunos proyectos en curso (como el del "Bulli Fundation" o el de "BCN World"). Finalmente, destaca de nuevo la conflictividad planteada por la Generalitat ante el Tribunal Constitucional en relación a distintas actuaciones legislativas del Estado.

2. LEGISLACIÓN

Destacamos en este apartado diversas actuaciones legislativas que afectan a la configuración del marco jurídico ambiental en Cataluña. En primer lugar damos cuenta de un conjunto de leyes, proyectos y actuaciones diversas que, por su contenido y transversalidad, inciden en el desarrollo de las políticas ambientales. Nos referimos, en segundo lugar, a la Ley 2/2014, de 27 de enero, de acompañamiento a la Ley de presupuestos para el ejercicio 2014, por su incidencia en la ordenación de diversos sectores y ámbitos de intervención medioambiental. Y finalmente tratamos, en tercer lugar, aquellas disposiciones ya aprobadas o aquellos proyectos que se encuentran en fases distintas de su tramitación o preparación y que se refieren al régimen aplicable a diversos sectores.

2.1. NORMATIVA QUE INCIDE EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Por la relevancia que tiene una real y eficaz aplicación de los principios de transparencia, buen gobierno y participación en relación con un adecuado desarrollo de las políticas de protección ambiental, es obligada, aunque sea breve, una referencia a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La Ley aprobada por el Parlamento de Cataluña, en el final de este período, con un amplio ámbito de aplicación previsto (art. 3) desarrolla de modo exhaustivo la regulación de los principios de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como ejes básicos que deben permitir evaluar la calidad democrática del funcionamiento de las Administraciones públicas. En este sentido, contempla aquellas actuaciones que garantizan la transparencia de la actividad pública mediante la difusión de la información relativa a los diferentes ámbitos de actuación, regula también el derecho de acceso a la información pública –estableciendo las condiciones y límites de su ejercicio–, los principios y obligaciones de buen

gobierno (que incluyen el derecho a una buena administración, a unos servicios públicos de calidad, y la mejora de la calidad normativa), así como las medidas que deben garantizar el denominado gobierno abierto y fomentar la participación ciudadana.

La norma completa la regulación estableciendo un sistema de garantías y responsabilidades en el que se prevé, además del régimen de recursos, un sistema de reclamaciones que es encargada de conducir la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública. Se atribuye al Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones y derechos previstos en la Ley. Se prevé, además, un importante régimen sancionador por el incumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en la norma. Destacamos, finalmente, tanto el sistema de evaluación externa, en el que se encomienda al Síndic de Greuges la elaboración de un informe anual sobre la aplicación de la Ley que deberá presentar al Parlamento de Cataluña, como la obligación del Gobierno de elaborar un plan estratégico para la aplicación de la norma, que deberá servir para evaluar anualmente su grado de cumplimiento y que se vincula a un presupuesto para cada uno de los objetivos fijados en el instrumento de planificación.

Por su carácter transversal, damos noticia de la aprobación de la Ley 9/2014, de 31 de julio, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos (en el OPAM '14 ya dimos cuenta de la tramitación del Proyecto de ley). La Ley sustituye, casi totalmente, la regulación de la Ley 12/2008 por una regulación íntegra del régimen aplicable a la seguridad industrial de aquellos establecimientos en los que se pueden producir accidentes graves, y de las instalaciones y de los productos que pueden producir daños o perjuicios a las personas, a los bienes o al medio ambiente como consecuencia de un accidente. Se incluye, también, el régimen jurídico de los organismos de control. La Ley introduce medidas de simplificación administrativa; en concreto, destaca la previsión de la declaración responsable tanto en relación a los organismos de control como en relación al procedimiento para dar de alta instalaciones en el registro correspondiente.

En la misma línea destaca la aprobación del Proyecto de ley de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica (16 de diciembre de 2014), en el marco del Plan de Reforma de la Administración de la Generalitat, con la finalidad de impulsar la actividad económica facilitando la reactivación empresarial. Se contempla

una intervención pública mínima en el momento de iniciar o modificar una actividad económica de bajo riesgo. En concreto, están sujetas a declaración responsable aquellas actividades que se consideran inocuas y a la comunicación previa aquellas actividades consideradas de bajo riesgo. Son consideradas inocuas aquellas actividades que, por sus características, no producen, con carácter general, molestias significativas ni afectación considerable al medio ambiente, ni a la seguridad de las personas, ni a los bienes y que se encuentran descritas en el anexo I. Se consideran de bajo riesgo aquellas actividades que, por sus características, pueden producir alguna molestia poco significativa o que tienen una muy baja incidencia sobre el medio ambiente, la seguridad de las personas o los bienes y que se describen en el anexo II del Proyecto. En el caso de ser aprobada la norma modificaría diversas normas con incidencia ambiental (anexos II y III de la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades, art. 187 del Decreto legislativo 1/2010 que aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, se añade el art. 23 bis a la Ley 6/1988, forestal de Cataluña).

Atendiendo también a la finalidad de simplificar y racionalizar los trámites administrativos y, como se afirma, de "reducir cargas burocráticas" facilitando así la actividad económica, el Gobierno aprueba (julio de 2014) la memoria preliminar del Anteproyecto de ley de prevención, control y calidad ambiental. Esta ley, que sustituirá, en su caso, a la Ley de prevención y control ambiental, prioriza los controles a posteriori en detrimento de la intervención previa. Por lo que respecta a su ámbito de aplicación, excluye las actividades inocuas o con una incidencia ambiental poco significativa. Destaca la evaluación ambiental obligatoria en los proyectos de exploración de fracturación hidráulica, así como la consideración de la incidencia sobre el cambio climático de las actividades a las que se aplica la ley.

Siguiendo el objetivo de incrementar la actividad económica, especialmente en sectores que se consideran clave, el Gobierno de Cataluña ha aprobado en este período (15 de septiembre de 2014) la memoria previa del Anteproyecto de la Ley de puertos y transporte marítimo y fluvial. Según el Gobierno, se pretende garantizar un sistema de concesiones más flexible e incentivador. Así, se establecerá un régimen de usos del dominio portuario más amplio para facilitar la generación de actividad económica. Entre los ámbitos en los que incidirá la norma se prevé la garantía de la sostenibilidad ambiental de las infraestructuras y de las actividades que se desarrollen.

Continua la tramitación del Anteproyecto de ley de suelo agrario del que dimos noticia en el OPAM'14, habiéndose sometido ya al trámite de

información pública. Recordemos, a nuestros efectos, que uno de sus objetivos es la potenciación de la función del suelo agrario en las políticas ambientales (en concreto, frenar la erosión y promover la captura y almacenamiento de CO_2).

Finalmente señalar, en relación con las consecuencias del principio de responsabilidad compartida continua en este período la tramitación en el Parlamento del Proyecto de ley del voluntariado, que prevé el medio ambiente como uno de los ámbitos en los que el voluntariado desarrollará su actuación.

2.2. LA LEY 2/2014, DE 27 DE ENERO, DE ACOMPAÑAMIENTO A LA LEY DE PRESUPUESTOS

Como hemos señalado, reviste un especial interés la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, por su carácter transversal y por ser un ejemplo más de la utilización de las leyes de acompañamiento para modificar un ingente número de normas relativas a una gran diversidad ámbitos de intervención, entre ellos el medio ambiental.

Por lo que se refiere a los instrumentos económicos, se actualizan –modificando la Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de residuos– los tipos de gravamen del canon sobre la disposición del desperdicio de los residuos municipales y se crea el canon que grava la destinación de los residuos industriales a depósito controlado. Se establecen también modificaciones de los elementos cuantitativos del canon del agua. Se modifica el Decreto legislativo 2/2009, de 25 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley de carreteras, entre otros aspectos, para introducir la denominada "euroviñeta", la tasa por el uso de las carreteras de titularidad de la Generalitat por parte de los vehículos pesados de transporte de mercancías. Se modifica el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Catalunya en relación a las siguientes tasas: Tasa por la emisión de declaraciones de impacto y las resoluciones que determinan la necesidad o no de someter un proyecto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental; Tasa por la obtención y renovación del distintivo de garantía de calidad ambiental; Tasa por la obtención de la etiqueta ecológica; Tasa por los servicios de autorización ambiental de actividades; Tasa por el servicio de tramitación de las solicitudes de certificados de convalidación de inversiones con objetivos de mejora ambiental a efectos de la deducción fiscal de estas inversiones; Tasa por el servicio de inspección ambiental de los establecimientos incluidos

en el plan de inspección ambiental de Cataluña; Tasa por la revisión, control e inspección de certificados de eficiencia energética de edificios.

Por lo que se refiere a otro tipo de modificaciones legislativas, la Ley incluye diversas medidas y previsiones que afectan a la ordenación ambiental en diversos sectores de intervención. En el ámbito del urbanismo se modifica el art. 16 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, proponiendo un instrumento de delimitación definitiva de los límites de los espacios del Plan de espacios de interés natural. En relación a la técnica de la fracturación hidráulica, se añade el apartado 10 al art. 47 del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, introduciendo la prohibición de esta práctica después de toda una fase previa de estudios e informes de los que dimos cuenta en el OPAM '14. Así, el nuevo art. 47.10 establece que: "En la explotación de recursos naturales en suelo no urbanizable, en el caso de aprovechamiento de hidrocarburos, no está permitida la utilización de la tecnología de la fracturación hidráulica cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, o en relación con otros ámbitos competenciales de la Generalitat". Después de la admisión a trámite del Recurso de inconstitucionalidad núm. 6513-2014, interpuesto por el Estado contra el art. 167.1 de la Ley 2/2014, esta previsión fue suspendida. Posteriormente, el Auto de 17 de marzo de 2015 levantaría dicha suspensión.

Se modifica la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno, incorporando nuevas tecnologías de iluminación. Se introducen también modificaciones en la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, en relación a la simplificación de procedimientos y a la evaluación ambiental de planes y programas. Se prevén cambios en la regulación de los residuos prevista en el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos (en relación al Plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales, a los espacios degradados y suelos contaminados, a la recuperación voluntaria de suelos y al régimen de infracciones aplicable). La norma incorpora también el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, adaptándose a la Directiva 60/2000 y modificando el Texto refundido de la legislación en materia de aguas, aprobado por Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre.

En el ámbito de la legislación forestal se simplifican los procesos de tramitación de las actividades reguladas en el Ley 6/1988, de 30 de marzo,

forestal de Cataluña, especialmente en relación a los aprovechamientos de los recursos forestales. Se amplía el ámbito de aplicación de la Ley 5/2003, de 22 de abril, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana, de modo que se incluyen urbanizaciones, núcleos urbanos, edificaciones e instalaciones situadas en terrenos forestales. Los arts. 180 a 202 de la Ley 2/2014 regulan de nuevo los ámbitos de la producción agroalimentaria ecológica y de la producción integrada agraria. Asimismo, se modifica la Ley 14/2003, de calidad agroalimentaria con relación a las infracciones aplicables. Finalmente, se modifica la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas, estableciendo nuevas infracciones en materia de pesca en aguas continentales y determinando los órganos competentes para incoar e imponer sanciones en los procedimientos sancionadores.

2.3. NORMATIVA SECTORIAL

A. Ordenación del litoral

El Gobierno aprueba en noviembre la memoria previa del Anteproyecto de ley de ordenación del litoral catalán. En desarrollo de las competencias exclusivas de la Generalitat en esta materia, el objetivo de la norma es el de establecer un modelo de gestión integrada del espacio costero. Se prevén dos nuevos instrumentos de ordenación y gestión de la costa (el Plan de ordenación del litoral y el Plan de uso del litoral y las playas). Se abordará también el régimen financiero creando, entre otras medidas, un canon de explotación a favor de la Generalitat y otro a favor de los ayuntamientos que deberá destinarse a acciones de mantenimiento y mejora del litoral. Para favorecer la participación de los actores implicados en la gestión de la costa se establece la creación de consejos rectores como órganos de representación de las diferentes administraciones competentes y de las asociaciones representativas de los distintos intereses económicos y sociales.

B. Espacios naturales

En el marco de las actuaciones previstas en el Plan de Gobierno 2013-2016, debemos dar noticia de la aprobación por el Gobierno de la memoria previa del Anteproyecto de ley de la biodiversidad y el patrimonio natural. El objetivo es el de actualizar el régimen previsto actualmente en la Ley de espacios naturales de 1985, en relación con los compromisos internacionales adquiridos y en relación con la normativa europea aplicable. Se trata, además, de simplificar el actual marco jurídico en la materia ahora disperso. La memoria se refiere a un modelo catalán de

conservación del patrimonio natural en el que se prevén, entre otros aspectos, instrumentos de planificación (entre ellos, la Estrategia catalana de la biodiversidad y el patrimonio natural); la definición de la infraestructura verde de Cataluña, estableciendo criterios de permeabilidad y conectividad ecológica; medidas de mejora de la información y la participación; y también instrumentos económicos que sirvan a la financiación de las políticas de patrimonio natural.

C. Pesca y acción marítima

Decreto 54/2014, de 15 de abril, por el que se regula la extracción de coral rojo en las aguas interiores del litoral catalán. Se aprueba en el marco de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítima. Esta ley, en su art. 32, se refiere a la condición de hábitat protegido de las zonas coralíngeas a los efectos de la pesca. Se establecen condiciones para obtener la licencia de pesca de coral rojo así como el procedimiento para su tramitación. La campaña de pesca se establece del 1 de mayo al 31 de octubre de cada año. En cuanto a los requisitos para ejercer la actividad se establece la prohibición de simultanear esta actividad con otra modalidad de pesca o marisqueo. La norma señala expresamente que supone la derogación del Decreto 291/83, de extracción del coral, que se aplicaba hasta ahora, después de que la STSJC lo declaró nulo.

D. Sanidad vegetal

Considerando que el incremento de la circulación de material vegetal entre países facilita la entrada de organismos nocivos, se aprueba el Decreto 137/2014, de 7 de octubre, sobre medidas para evitar la introducción y propagación de organismos nocivos especialmente peligrosos para los vegetales y productos vegetales. La norma tiene como objetivo adaptar la normativa catalana actual a la normativa europea (2000/29/CE) y estatal vigente (43/2000) estableciendo un marco que permita la rápida adopción de medidas adecuadas para luchar contra los organismos nocivos. Se establecen obligaciones dirigidas a los titulares o responsables de espacios agrarios y forestales o de áreas verdes no agrarias, de empresas proveedoras de material vegetal y a profesionales del sector de la jardinería. Se establece la posibilidad de calificar de utilidad pública la lucha contra los organismos nocivos especialmente peligrosos para los vegetales, sobre todo en determinados supuestos. Finalmente, el Decreto define el cultivo abandonado y obliga a sus titulares a arrancar y destruir cultivos, plantaciones y cosechas abandonadas.

E. Protección de animales. Actividad cinegética

Decreto 139/2014, de 14 de octubre, por el que se establece el régimen temporal para el período 2014-2018 de las autorizaciones excepcionales para la captura en vivo y tenencia de pájaros fringílidos para la cría en cautividad dirigida a la actividad tradicional de concursos de canto. El objetivo es el de permitir la implantación de la cría en cautividad como solución alternativa ya que, transcurrido el plazo previsto, la actividad tradicional de concursos de canto se deberá nutrir exclusivamente de ejemplares nacidos en cautividad. Se trata de adoptar medidas que hagan compatible esta actividad tradicional con la conservación de estas especies de pájaros. Las autorizaciones se otorgaran de acuerdo con las directrices y las cuotas de captura anuales determinadas por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Con la finalidad de garantizar el equilibrio de los ecosistemas naturales, el Decreto 56/2014, de 22 de abril, regula la captura en vivo de especies cinegéticas depredadoras y de especies exóticas invasoras depredadoras. Se homologan los procedimientos de captura en vivo de estas especies de acuerdo con los criterios de selectividad y de bienestar animal fijados por la normativa internacional y comunitaria, de acuerdo con las previsiones de la Ley estatal 42/2007. El Decreto establece además el procedimiento para la acreditación individual obligatoria para la utilización de los métodos de captura.

Se aprueba el Decreto 40/2014, de 25 de marzo, de ordenación de las explotaciones ganaderas, no sólo para mejorar la producción, sino también para mejorar la calidad de los procesos productivos. Se trata de crear un marco claro y homogéneo dada la sucesiva publicación de normas estatales y comunitarias sobre la materia. A parte de otras previsiones, y por lo que ahora aquí interesa, el Decreto contempla normas zootécnicas y de higiene para elevar la seguridad de los alimentos que se producen, así como también para garantizar el bienestar animal y la protección del medio ambiente.

Realizadas las comparecencias de los representantes de los distintos sectores implicados, sigue la tramitación –en fase de enmiendas– de la controvertida Proposición de ley relativa a la modificación del Decreto legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales. Recordemos que el objeto inicial de la Proposición era la prohibición de los espectáculos de circo con animales incluyendo la prohibición de instalación en todo el territorio de Cataluña.

F. Contaminación atmosférica

Ley 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear. Como aplicación de los principios de integración de costes ambientales y del principio quién contamina paga, la norma crea tres tributos propios con una clara finalidad disuasoria y también de orientación a los agentes implicados, internalizando los costes económicos no deseados y de las externalidades negativas que generan con su actividad. Al tratarse de tributos ambientales, los ingresos obtenidos con ellos se destinaran, y así se expresa en el preámbulo de la norma, a cubrir los gastos e inversiones públicas relativas a la preservación y mejora de la calidad del medio ambiente.

G. Cambio climático

Sigue su tramitación el Anteproyecto de ley de cambio climático de Cataluña, después de la aprobación de su memoria preliminar en julio de 2014 y una vez iniciado el proceso de información pública. Se configura como una ley pionera en el Estado al fijar el ambicioso objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero un 25% para el año 2020 y un 80% para el 2050. En este sentido, la norma incluiría el compromiso de que los departamentos de la Generalitat y de las grandes empresas implanten medidas de reducción de los gases de efecto invernadero una vez calculado el volumen de sus emisiones. Prevé la integración en la planificación de políticas sectoriales de medidas concretas de mitigación y adaptación a los efectos de disminuir la vulnerabilidad de la población, de los sectores económicos y los ecosistemas respecto a los impactos del cambio climático. En esta línea, como instrumentos económicos, se prevén la creación de un Fondo Climático para la ejecución de políticas y acciones de mitigación y adaptación y la bonificación en el tramo autonómico del IRPF de las inversiones en mejora de la vivienda con criterios de ahorro, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Se contempla también la eliminación progresiva de las bonificaciones sobre el consumo de recursos energéticos de origen fósil y derivados. Cada tres años se prevé la presentación al Parlamento de un informe para dar cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en la norma.

H. Ordenación del territorio y urbanismo

En el ámbito de la legislación en materia ordenación del territorio y urbanismo debemos dar noticia, en primer lugar, de los trabajos iniciados

en relación a la elaboración de una futura nueva Ley de territorio. A finales de 2014 se inicia un proceso de participación dirigido a entes locales, profesionales del ámbito urbanístico, actores económicos y entidades interesadas. El objetivo es el de revisar toda la legislación en esta materia e integrar las diversas normativas que afectan de un modo más directo a la ordenación del territorio. No obstante, desde la perspectiva del Departamento de Territorio y Sostenibilidad, la reforma no se plantea como una mera actualización legislativa sino como una propuesta de un nuevo modelo de planeamiento que estará vinculado al proceso de elaboración de una ley catalana de ordenación del litoral a la que antes nos hemos referido.

En segundo lugar, debe destacarse la aprobación del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de legalidad urbanística. Se pretende integrar en la norma la regulación de detalle incorporada a la Ley de urbanismo con el fin de facilitar la elaboración de una futura ley en la que no se incluyan los aspectos que pueden contemplarse en una norma reglamentaria. Con la finalidad de facilitar su aplicación, se incorporan además otros aspectos dispersos hasta ahora en otros sectores del ordenamiento. El Decreto desarrolla los títulos sexto y séptimo de la Ley de urbanismo, relativos a la intervención en la edificación y el uso del suelo y del subsuelo y a la protección de la legalidad urbanística respectivamente. Se incorpora también el desarrollo de los artículos 48, 49, 50 y 54 de la Ley, relativos a los procedimientos de autorización de determinadas actuaciones en suelo no urbanizable y suelo urbanizable no delimitado y de obras y usos provisionales. La norma se refiere, por tanto, a aquellos instrumentos de intervención pública de carácter preventivo y de carácter reactivo, aplicables, estos últimos, en los casos en los que se vulnere el ordenamiento jurídico urbanístico, es el caso de las órdenes de restauración de la realidad física alterada o del ordenamiento jurídico vulnerado.

Con la finalidad de renovar la regulación establecida en el año 1983 en la Ley de alta montaña, se ha elaborado un documento de base (fruto del trabajo de un grupo técnico creado a tal efecto) que debe ser el punto de partida en el proceso de participación que se desarrollará en 2015 mediante diversas sesiones de debate abierto distribuidas territorialmente.

3. ORGANIZACIÓN

Tal como anunciábamos en el OPAM ’14, mediante Decreto 6/2014, de 14 de enero, se crea la Junta Rectora del Parque Natural del Montgrí, las Illes Medes y el Baix Ter, como órgano rector después de la declaración del Parque y de dos reservas naturales parciales y una reserva natural integral

en su ámbito por Ley 15/2010, de 28 de mayo. Adscrito al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, se configura como órgano de participación, consulta y tutela de la gestión del Parque, de modo que le corresponde garantizar el cumplimiento de la normativa reguladora del mismo. El Decreto establece las funciones generales y específicas de la Junta, así como una amplia composición de la misma (que incluye a las entidades locales del territorio, entidades y organizaciones representativas de los diversos intereses implicados, a la Administración de la Generalitat y al Estado) y su régimen de funcionamiento.

En relación con la función de asesoramiento en aquellas actuaciones y políticas que inciden en el desarrollo sostenible, especialmente en cuanto a una aplicación eficaz del principio de integración ambiental, el Decreto 41/2014, de 1 de abril, del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible, agrupa en un único texto normativo los diversos cambios introducidos desde su creación en el año 1998. Además se establecen algunas modificaciones con la finalidad de reforzar al carácter asesor y de consulta del Consejo, mejorando a la vez su funcionamiento. Es este sentido, entre las funciones que se le atribuyen, le corresponde promover la implicación de los diferentes sectores económicos y sociales implicados en el proceso de desarrollo sostenibles y también la transferencia de conocimiento entre el mundo académico, la sociedad civil y el Gobierno. En relación con la función de análisis de las políticas estratégicas para el desarrollo sostenible impulsadas por el Gobierno destaca la referencia explícita a los ámbitos de la energía, el agua, la seguridad alimentaria, el cambio climático y la economía verde (objeto del Informe al que nos referíamos en el apartado I). Integrado por personas de reconocido prestigio (nombradas por períodos de dos años que pueden ser nombradas de nuevo por períodos adicionales de dos años), los informes que emite –por iniciativa propia o a petición del Consejero competente– en ningún caso son vinculantes.

Se producen novedades organizativas también en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio mediante el Decreto 68/2014, de 20 de mayo, por el que se regula la composición y el funcionamiento interno de los órganos urbanísticos de la Generalitat de carácter colegiado. El Decreto, además de integrar en un único texto la regulación hasta ahora dispersa, tiene como finalidad simplificar su funcionamiento, ampliar la participación de los diferentes agentes implicados en el planeamiento urbanístico y establecer cambios en la valoración de los expedientes que corresponde a estos órganos. Como competencia de la Comisión de Política Territorial y de Urbanismo de Cataluña, como órgano superior de la Generalitat de naturaleza consultiva, destaca, a nuestros efectos, la de ser informada obli-

gatoriamente de los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento en materia de ordenación del territorio y urbanismo; También la de ser informada tanto de las propuestas –previas a la aprobación provisional o definitiva–, de la primera implantación de planes tanto de municipios de más de 25.000 habitantes como de capitales de comarca, sometidas a evaluación de impacto ambiental. Por lo que respecta a la composición tanto de la Comisión de Política Territorial y de Urbanismo como de las comisiones territoriales de urbanismo, de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística, se prevé representación de los diferentes departamentos implicados, de los entes locales con competencias urbanísticas, de los consejos de veguería, así como personas de reconocido prestigio profesional o académico en materia de urbanismo, vivienda y medio ambiente. Se contempla además la asistencia, con voz pero sin voto, de los ayuntamientos afectados, de un representante de la Administración del Estado, así como a representantes de las organizaciones asociativas de entidades locales más representativas de Cataluña y de otros departamentos y a responsables técnicos del departamento competente.

Por su incidencia en la calidad del desarrollo de las políticas ambientales demos referirnos al Decreto 169/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La Comisión se crea como órgano colegiado encargado de definir y coordinar las estrategias y medidas concretas de los diferentes departamentos y órganos de la Generalitat en esta materia. Le corresponde, además, velar para la aplicación y desarrollo de la normativa en esta materia así como la adopción de buenas prácticas administrativas. En la numerosa composición prevista para la Comisión se prevé la presencia de representantes de las diferentes Secretarías generales de los departamentos de la Administración de la Generalitat.

El reglamento se justifica, en su preámbulo, en el art. 71.4 del EAC (que, de acuerdo con el principio de transparencia, obliga a la Administración de la Generalitat a hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión), así como en las diferentes acciones que ya había iniciado la Generalitat en este ámbito (Plan de Gobierno 2013-2016 –eje 5–, documento "Propuestas y reflexiones en materia de transparencia y regeneración democrática", creación del portal web *transparencia.gencat*, Plan de reforma de la Administración de la Generalitat –eje 1–) y en la Resolución 776/X del Parlamento en la que se insta al Gobierno a promover la transparencia de la actuación pública y garantizar el derecho de acceso a la información pública, adoptando medidas internas para adaptar la estructura de la Administración a esos objetivos. No obstante, llama la

atención que el Decreto, que entra en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario oficial (es decir, el día 25 de diciembre de 2014), se anticipe a la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley de 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –antes comentada– que, además, entra en vigor a los seis meses desde su publicación (es decir, el 31 de junio de 2015).

En el contexto del Programa de reforma de la Administración de la Generalitat y de su sector público que tiene como principal objetivo la racionalización y simplificación de su organización, el Decreto 163/2014, de 26 de diciembre, suprime diversos órganos colegiados de la Administración de la Generalitat y de sus organismos. Esta modificación organizativa se produce ya sea porque esos órganos ya han cumplido con sus funciones o porque las pueden asumir otros órganos ya existentes o las estructuras departamentales. En el Departamento de Territorio y Sostenibilidad se suprimen órganos creados, en su momento, en aplicación de la Ley 3/98, de intervención integral, el Consejo social para el desarrollo sostenible y la Comisión interdepartamental creada en el proceso de implantación de la Directiva 2000/60/CE, marco en el ámbito de la política de aguas. También se suprimen, en el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, las Comisiones permanentes de Juntas consultivas de diversas Reservas Nacionales de Caza.

4. EJECUCIÓN

Como ya señalábamos en el apartado de valoración general, se han aprobado diversos instrumentos de planificación en este período. Destaca, entre ellos, el Plan general de política forestal 2014-2024, aprobado por Acuerdo GOV/92/2014, de 17 de junio. En el marco de la Ley 6/1988, forestal de Cataluña, el Plan tiene por objeto establecer las directrices técnicas para la ejecución adecuada de una política forestal integral en el territorio de Cataluña. Previamente, y en uno de los ámbitos más relevantes actualmente en la política forestal, se aprueba la Estrategia (2014-2020) para promover la activación de la gestión forestal mediante el aprovechamiento energético de la biomasa forestal y agrícola. Se trata de mejorar el estado de los bosques y su biodiversidad, a la vez que se reduce el riesgo de incendios forestales y los efectos del cambio climático. Además se persigue contribuir a la recuperación económica a través de la activación del sector forestal y la dinamización de las zonas rurales.

En el complejo y controvertido ámbito de la gestión de las aguas, debemos subrayar el Decreto 171/2014, de 23 de diciembre, de aprobación

del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña y el Acuerdo GOV/186/2014, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de medidas del Plan de gestión. El Plan se aprueba en el marco de las previsiones del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2003) y del Texto refundido de la Ley de Aguas (Real decreto legislativo 1/2001). Se establecen las acciones y medidas necesarias para la consecución de los objetivos de planificación hidrológica del distrito de cuenca fluvial de Cataluña y se concretan, para las diversas masas de agua, los objetivos ambientales determinados en la normativa vigente. El contenido del Plan ha suscitado controversias importantes. En concreto, deberemos realizar en próximos trabajos un seguimiento de los recursos contenciosos administrativos interpuestos por las Comunidades de Aragón y La Rioja contra el Decreto de aprobación.

En materia de contaminación atmosférica, el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en 40 municipios del ámbito metropolitano de Barcelona (23 de septiembre 2014) tiene como principal objetivo la reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno y de determinadas partículas en suspensión. Se pretende restablecer la calidad del aire y respetar los valores límite que determina la legislación europea.

La Estrategia Catalana para la renovación energética de edificios (febrero 2014) tiene como objetivo incentivar a los propietarios de edificios para mejorar su comportamiento energético. De acuerdo con las previsiones del documento, en el 2020 se deberá haber reducido el consumo estimado del parque de viviendas y edificios en un 14,4%, con un ahorro de 800 millones de euros y con una reducción de un 22% de las emisiones de CO_2.

En uno de los ámbitos recurrentes en la intervención pública ambiental, la prevención y lucha contra los incendios forestales, se aprueba, como ya viene siendo habitual, el Programa relativo a la Campaña forestal 2014 (abril 2014). En el marco del Programa, se acuerda también la creación del Programa de verano de prevención de incendios forestales y de trabajos en espacios naturales de protección especial.

También como medida ejecutiva, aunque no de carácter planificador, en el ámbito de los espacios naturales y como consolidación de la red europea Natura 2000, el Gobierno aprueba en este período (noviembre 2014) la declaración de 86 espacios de la región mediterránea catalana como zonas de especial conservación (ZEC) así como su instrumento de gestión. Esta declaración supone un cambio de clasificación de espacios que ya formaban parte de la red Natura 2000 como lugares de importancia comunitaria (LIC).

Por lo que respecta a la gestión del saneamiento de aguas, el Decreto ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), tiene importantes repercusiones organizativas y en cuanto a la financiación del servicio. El Decreto da una nueva redacción a la Disposición final segunda de la Ley, que prevé la firma de un convenio de colaboración, que deberá aprobar el Gobierno, entre la AMB y la Agencia Catalana del Agua (ACA). El convenio deberá permitir la aportación de 800 millones de euros a la Generalitat como compensación por las infraestructuras de saneamiento realizadas hasta el momento –teniendo en cuenta que el ámbito metropolitano es la zona de Cataluña donde más se ha invertido– y la cesión de un porcentaje del canon del agua al Área Metropolitana de Barcelona, durante un período máximo de 30 años para el mantenimiento y explotación de los sistemas de saneamiento en alta. Se permite, con este ingreso extraordinario, reestructurar el endeudamiento de la Agencia Catalana del Agua (ACA) avanzando la ejecución de su plan de inversiones valorado en 600 millones de euros. Con esta previsión, la ACA mantiene la planificación y el control pero se descentraliza la gestión del servicio a la Administración local. La AMB podrá ejercer sus competencias y afrontar sus necesidades de inversión.

5. CONFLICTOS

5.1. CONFLICTIVIDAD ANTE EL TC Y EL TSJC

En 2014, son numerosos los conflictos que el Gobierno de la Generalitat acuerda plantear ante el TC en relación a la actividad legislativa del Estado. Destacamos diversos Recursos de inconstitucionalidad y un conflicto de competencia. El Recurso de inconstitucionalidad cuya presentación se acuerda por el Gobierno de Cataluña contra la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, por entender que se vulneren las competencias de la Generalitat del art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). El Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. Entre otros aspectos, el Gobierno estima que los preceptos recurridos vacían de contenido la competencia de la Generalitat en materia de energía atribuida en el Estatuto. En relación con el Recurso de inconstitucionalidad contra el Real decreto ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares, el Gobierno de la Generalitat considera que falta justificación y proporcionalidad en la singularidad de la regulación establecida y que no concurre una extraordinaria urgencia para aprobar la norma mediante Real decreto ley. El Gobierno

entiende que el Real decreto ley implanta un régimen singular y distinto del que resultaría de la aplicación de la legislación general vigente.

El Conflicto positivo de competencia que se acuerda presentar ante el Tribunal Constitucional (previo el Requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de la Generalitat al Gobierno al Estado) se plantea en relación con distintos artículos del Real Decreto 413/2014, de 6 de abril, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables, cogeneración y residuos. El Gobierno catalán entiende que el Estado se excede de sus competencias y que invade las competencias de la Generalitat de Catalunya previstas en el art. 133 del EAC.

Por lo que respecta a los conflictos ante el TSJC, destacamos las Sentencias de 28 de enero de 2014 (1810/2014) y de 15 de septiembre de 2014 (8759/2014). En la Sentencia de 28 de enero de 2014 se plantea la anulación del Decreto 146/2010, de 19 de octubre, de declaración del Parque Natural de la Sierra de Collserola y de las Reservas Naturales parciales de la Font Groga y de la Riera-Can Balacs. El Tribunal plantea la relación entre la planificación territorial y urbanística en cuanto a si es posible que, mediante la ordenación territorial (en este caso el Plan territorial Metropolitano), se modifique la clasificación urbanística de unos terrenos. En este caso, la Sala llega a la conclusión de que no es posible ya que la clasificación de los terrenos es de suelo urbanizable. Además, el Tribunal considera que los terrenos objeto de litigio no reúnen las condiciones para ser considerados como parque natural. La Sentencia acuerda la nulidad de la ordenación de espacios naturales de los terrenos objeto del recurso estableciendo que deben quedar excluidos del Decreto 146/2010. En la Sentencia de septiembre de 2014 el Tribunal acepta el recurso interpuesto por una organización ecologista contra el Decreto 8/2009, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan de aeropuertos, aeródromos y helipuertos de Cataluña (2009-2015), al mantener un servicio de aeródromo en un espacio ambientalmente protegido. El planeamiento (Plan especial de protección del medio natural y del paisaje de Alfés) permitía su funcionamiento hasta que existiesen otras instalaciones aeroportuarias alternativas. Pese a esas claras previsiones y a la entrada en funcionamiento del aeropuerto de Lleida-Alguaire, se había mantenido la utilización del aeródromo. La Generalitat no solo no había cerrado el servicio sino que posteriormente había aprobado un nuevo Plan especial de protección que permitía el vuelo en todo el ámbito ZEPA. El Tribunal anula el artículo del Decreto que permitía seguir utilizando el aeródromo aunque existía un aeropuerto alternativo en funcionamiento, de modo que se pone fin a un importante conflicto mantenido entre la Generalitat y las entidades conservacionistas.

5.2. OTROS CONFLICTOS

En el marco de las controversias que sigue suscitando el proyecto de BCN World, entre otros aspectos, por sus consecuencias en relación con el modelo territorial de esa zona del Camp de Tarragona, se aprueba en este período la Ley 6/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos, turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego (de cuyo proyecto dimos noticia en el OPAM'14). La modificación normativa se aprueba tras un intenso debate parlamentario con los votos de CiU y PSC y el apoyo de ERC y PPC a algunos de sus preceptos.

Se trataba de introducir los cambios normativos necesarios en relación a la implantación del proyecto BCN World. Tal como se señala en el preámbulo de la norma, su finalidad es la de prever las modificaciones necesarias para ampliar las actividades permitidas en el Centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou (creado por Decreto 152/1989). Estas modificaciones se centran especialmente en facilitar la implantación de nuevas actividades relacionadas con el turismo de negocios, congresos, comercio y actividades de juegos y apuestas, lo que requiere una adaptación de la normativa aplicable a estas actividades, su tributación y las disposiciones urbanísticas que correspondan. De acuerdo con la Ley, la edificabilidad de los espacios destinados a juego y apuestas, a usos hoteleros y a usos comerciales será la que determine el planeamiento urbanístico. Se establece el límite del treinta por ciento de la superficie del Centro recreativo turístico respecto a la que puede destinarse a usos residenciales, hoteleros y de juegos. Se prevé que los usos del suelo y de los aprovechamientos se pueden reordenar modificando, el planeamiento urbanístico municipal, con sujeción a los parámetros establecidos legalmente. No obstante, se contempla la posibilidad que, mediante un plan director urbanístico, se realice una reordenación global del ámbito del Centro estableciendo nuevos parámetros. Eso sí, de acuerdo con la Ley, dicha reordenación deberá ser compatible con las determinaciones del Plan territorial parcial del Camp de Tarragona, con el Plan director urbanístico del sistema costero, así como con lo previsto en el Plan de espacios de interés natural. Además se hace una mención expresa a la necesidad de tener en cuenta el Catálogo del paisaje del Camp de Tarragona en relación con la configuración de espacios y edificaciones. Por lo que se refiere a los instrumentos tributarios, se modifica la Ley 25/1998, reduciéndose el tipo impositivo aplicable a los casinos de juego, siendo ahora del 10% (antes del 55%). Se modifica también la Ley 5/2012, en relación con el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, de modo que se equiparan las tarifas aplicables a la ciudad de Barcelona y las aplicables a las estancias en establecimientos, dentro de un centro recreativo

turístico, situados en aquellas áreas en las que se admitan actividades de juego y apuestas. Se establece, además, la limitación de las autorizaciones que se pueden otorgar en el Centro recreativo de Vila-seca y Salou, así como la prohibición de ampliar ni conceder otras autorizaciones para la explotación de casinos de juego fuera del ámbito del Centro, sin perjuicio del reconocimiento de los derechos de los casinos ya existentes en Cataluña.

A finales de 2014 la Generalitat asume la gestión del proyecto BCN World después de que el grupo Veremonte, que lideraba hasta el momento la iniciativa, anunciara que no ejecutaría la opción de compra que tenía sobre los terrenos propiedad de La Caixa. Esta nueva situación supone la reducción del complejo a un tercio del que en un principio se había diseñado. En el mismo período, la plataforma "Aturem BCN World" exigió en un comunicado la derogación de la Ley 6/2014 y que se detuvieran los trabajos de redacción y aprobación incial del plan director urbanístico. Al cierre de este trabajo el plan director no ha sido aún aprobado habiendo sido creada una Comisión de seguimiento con participación de los actores implicados a raíz de una Moción aprobada en el Parlamento de Cataluña en enero de 2015.

Sigue también el conflicto en relación con las instalaciones del "Bulli Foundation" y su ubicación en el Parque natural del Cap de Creus. La tramitación de la ley ad hoc que debería permitir el desarrollo del proyecto en ese espacio natural (*vid.* OPAM'14), dio lugar a la presentación, al Parlamento de Cataluña, de 75.000 firmas de oposición al mismo en septiembre de 2014.

6. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

A continuación relacionamos aquellos responsables de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña que tienen atribuidas competencias en el ámbito de las políticas ambientales: El Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. En este sentido, seguimos incluyendo también la referencia al Departamento de Empresa y Ocupación por sus competencias en el ámbito de la energía.

6.1. 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, de acuerdo con el Decreto 170/2013, de

28 de mayo, de modificación del Decreto 342/2011, de reestructuración del Departamento.

Titular del Departamento de Territorio y Sostenibilidad: Santiago Vila Vicente.

Secretaría General de Territorio y Sostenibilidad: Pau Villòria Sistach.

Secretaría de Infraestructuras y Mobilidad: Ricard Font Hereu.

Secretaría de Medio Ambiente y Sostenibilidad: Josep Enric Llebot Rabagliati.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Agustí Serra Monté.

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 que pueden tener una mayor incidencia ambiental, según lo previsto en el Decreto 270/2013, de 23 de diciembre, de reestructuración del Departamento.

Titular del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural: Josep M. Pelegrí Aixut.

Secretaria General de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural: Bibiana Domingo Barbena.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Miquel Molins Elizalde.

Dirección General de Desarrollo Rural: Jordi Sala Casarramona.

Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos: Àngela Seira Sanmartin.

Dirección General del Medio Natural y Biodiversidad: Antoni Trasobares Rodríguez.

– Departamento de Empresa y Ocupación. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con las políticas ambientales, atendiendo a lo establecido en el Decreto 91/2013, de 29 de enero, de modificación del Decreto 352/2011, de reestructuración del Departamento.

Titular del Departamento de Empresa y Ocupación: Felip Puig Godes.

Dirección general de Energía, Minas y Seguridad Industrial: Pere Palacín Farré.

6.2. 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 Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Agencia Catalana del Agua: Jordi Agustí Vergés.

Agencia de Residuos de Cataluña: Josep M. Tost Borràs.

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.

Forestal Catalana S.A: Josep Escorihuela Mestre.

Centro de la Propiedad Forestal: Josep M. de Ribot (presidente). Juan Luís Abián Perruca (director).

– Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Empresa y Ocupación.

Instituto Catalán de Energía: Mercè Rius Serra.

– *Observatorio del Paisaje:* Santiago Vila Vicente (presidente, titular Departamento de Territorio y Sostenibilidad). Joan Nogué Font (director).

– *Consejo Asesor para el desarrollo sostenible de Cataluña (adscrito al Departamento de la Presidencia):* Ferran Rodés Vilà (presidente). Arnau Queralt Bassa (director).

7. APÉNDICE LEGISLATIVO

Se relacionan en este apartado las normas citadas en el texto que se consideran de interés en relación con la actividad medioambiental desarrollada en este período en Cataluña.

– Decreto 269/2013, de 23 de diciembre, por el cual se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat para el 2012 mientras no entren en vigor los del 2014.

– Ley 1/2014, de 27 de enero, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2014.

– Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público.

– Decreto ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

– Ley 6/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos, turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego.

– Ley 9/2014, de 31 de julio, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos.

– Ley 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.

– Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

– Decreto 269/2013, de 23 de diciembre, por el cual se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat para el 2012 mientras no entren en vigor los del 2014.

– Decreto 6/2014, de 14 de enero, de creación de la Junta Rectora del Parque Natural del Montgrí, las Illes Medes y el Baix Ter.

– Decreto 40/2014, de 25 de marzo, de ordenación de las explotaciones ganaderas. – Decreto 41/2014, de 1 de abril, del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible.

– Decreto 54/2014, de 15 de abril, por el que se regula la extracción de coral rojo en las aguas interiores del litoral catalán.

– Decreto 56/2014, de 22 de abril, regula la captura en vivo de especies cinegéticas depredadoras y de especies exóticas invasoras depredadoras.

– Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de legalidad urbanística.

– Decreto 68/2014, de 20 de mayo, por el que se regula la composición y el funcionamiento interno de los órganos urbanísticos de la Generalitat de carácter colegiado.

– Decreto 137/2014, de 7 de octubre, sobre medidas para evitar la introducción y propagación de organismos nocivos especialmente peligrosos para los vegetales y productos vegetales.

– Decreto 139/2014, de 14 de octubre, por el que se establece el régimen temporal para el período 2014-2018 de las autorizaciones excepcionales para la captura en vivo y tenencia de pájaros fringílidos para la cría en cautividad dirigida a la actividad tradicional de concursos de canto.

– Decreto 169/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

– Decreto 171/2014, de 23 de diciembre, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

– Decreto 163/2014, de 26 de diciembre, por el que se suprimen diversos órganos colegiados de la Administración de la Generalitat y de sus organismos.

8. BIBLIOGRAFÍA

Aguiirre Font, J. M., "L'impacte de la reforma de la Llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català", *Revista Catalana de Dret P*úblic, núm. 47, 2013, pp. 140-158.

Freire González, J. y Puig Ventosa, I., "Retos y oportunidades económicas de la adaptación al cambio climático: El caso de Cataluña", *Revista de Estudios Regionales,* núm. 99, 2014, pp. 47-74.

Gallardo Fernández, L., *Dret acústic de Catalunya*, De Guardia Cat, Barcelona, 2014, p. 472.

Garrido de las Heras, S. y Antón Vega, D., "El reparto de competencias en materia de hidrocarburos: La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el uso de la técnica de fracking", *Diario La Ley*, núm. 8401, 2014.

Llorens Ferrer, M., "La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático", *Revista Catalana de Dret Públic,* núm. 46, junio 2013, pp. 160-181.

Martí Costa, M. y Pybus, M., "La participación en el urbanismo: los planes de ordenación municipal en Cataluña", *Gestión y análisis de políticas públicas: nueva época,* núm. 10, jul.-dic. 2013, pp. 1-14.

Pons Solé, J., *Eines per a la regulació dels serveis ambientals dels ecosistemes a Catalunya*, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2014, 88 p.

Santamaría Arinas, R. J., "Las claves del debate sobre el fracking", *Revista Catalana de Dret Ambiental,* vol. 5, núm. 1, 2014, pp. 1-38.

Tost, J. M., "Retos y oportunidades de la nueva planificación de residuos de Cataluña para el período 2013-2020", *Revista Técnica de Medio ambiente,* núm. 173, pp. 20-26.

XXX

Comunidad Valenciana: Notable renovación legislativa ambiental

JUAN ROSA MORENO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. La completa articulación de la evaluación ambiental en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. 2.2. Nuevo marco para la prevención, calidad y control ambiental. 2.3. La desprotección legal de las vías pecuarias. 2.4. Régimen jurídico portuario valenciano. 2.5. Modificaciones legales mediante ley de acompañamiento.* 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN: CONTINUISMO DECRECIENTE. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. *5.1. Las antiguas actuaciones integrales. Las nuevas actuaciones territoriales estratégicas. 5.2. El control de la inactividad de la Administración ambiental. 5.3. Las vías de hecho ambientales. 5.4. Sorprendente continuidad del urbanismo insostenible.* 6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES. 7. APÉNDICE INFORMATIVO. *7.1. Organización administrativa. 7.2. Principales leyes y reglamentos aprobados. 7.3. Principales actuaciones de planificación. 7.4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo).*

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2014 la política legislativa ambiental valenciana ha dado casi un giro copernicano, por cuanto que, por fin, se han aprobado algunas leyes que venían siendo exigidas, no solo por la necesaria adaptación de la legislación valenciana a la normativa ambiental europea y estatal básica, sino también por los operadores jurídicos y agentes sociales y económicos que sufrían las disfuncionalidades causas por la inactividad legislativa ambiental valenciana. En este sentido, con la nueva legislación sobre or-

denación del territorio se han integrado los procedimientos territoriales y ambientales, y con la innovación normativa de los instrumentos administrativos de prevención ambiental se ha articulado un nuevo modelo, más acorde con las exigencias europeas. Se han subsanado, por tanto, algunas deficiencias legales que ya alcanzaban un alto nivel de gravedad. Por esta razón, ello merece una positiva valoración general.

Sin embargo, no ha culminado completamente su labor el legislador valenciano, todavía quedan normas ambientales de la década de los ochenta y principios de los noventa que regulan, evidentemente de manera absolutamente obsoleta, instrumentos ambientales de principal protagonismo y que, lamentablemente, siguen suministrando obstáculos para una adecuada aplicación y eficacia del ordenamiento jurídico-ambiental, en definitiva, para una adecuada tutela del medio. Además, se ha de mantener el reproche respecto de la utilización de la ley de acompañamiento para seguir realizando modificaciones legales ambientales.

En el 2014 la planificación ambiental no ha tenido un gran protagonismo. Después de aprobar, el año anterior, importantes instrumentos de planificación ambiental, durante este año la planificación ambiental se ha ido desenvolviendo más lentamente de lo deseable. Lo que, por otro lado, era de esperar en virtud de la ausencia de suficiente consignación presupuestaria. La planificación se ha centrado, casi exclusivamente, en el impulso a las actuaciones territoriales estratégicas, elemento heterodoxo dentro de la ordenación del territorio que se creó para favorecer la implantación de grandes actuaciones industriales y/o de servicios.

En cuanto a las inversiones ambientales la valoración ha de ser negativa, en puridad debe ser la misma que en años anteriores. En efecto, en este punto el año 2014 se rigió por idénticos parámetros; podría repetirse la afirmación ya realizada en otros informes, es decir, el decremento de las inversiones de los programas ambientales ha sido la pauta seguida, mientras que los objetivos no han recibido retranqueo teórico alguno, aunque, es evidente que con escasas dotaciones económicas difícilmente pueden alcanzarse.

Por su parte, la administración valenciana sigue sufriendo cambios organizativos constantes, aunque en esta ocasión de escasa relevancia para la administración ambiental sobre la que, no obstante, este año han recaído resoluciones judiciales que ponen de manifiesto su ineficaz o, incluso, ilegal actuación.

En conclusión, si el 2013 fue el año de la planificación ambiental, el 2014 ha sido, no obstante los reproches, el de la renovación legislativa de importantes instrumentos ambientales.

2. LEGISLACIÓN

Como se acaba de apuntar, el año 2014 ha sido, en este ámbito, fructífero. Se ha renovado parte del marco legal ambiental de la Comunidad Valenciana. Así, se han aprobado nuevas leyes en materia de vías pecuarias o puertos, pero esencialmente se aprobaron, en el mismo día, dos importantes disposiciones legales, esto es, la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades y la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Además, como ya es habitual, también se introdujeron reformas ambientales mediante la correspondiente ley de acompañamiento, en este caso la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

2.1. LA COMPLETA ARTICULACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL EN LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Mediante la Ley 5/2014 se ha producido un notable cambio en la ordenación territorial y urbanística valenciana, esencialmente en su gestión urbanística. No obstante, no es este el lugar para analizar minuciosamente este aspecto. Aquí me centraré en la novedad ambiental que ha supuesto la aprobación de la citada ley.

En efecto, hemos estado años en esta Comunidad sin saber exactamente cuál era el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico; los operadores jurídicos tenían que realizar un esfuerzo de interpretación y de coordinación entre la legislación ambiental estatal y la urbanística valenciana, y ello, simplemente, porque nuestro legislador se empeñaba en no incorporar adecuadamente las exigencias comunitarias y básicas de la evaluación ambiental estratégica. Por fin, la Ley 5/2014 ha procedido a integrar en el procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento la evaluación ambiental, lo cual merece, de entrada, una positiva valoración, cuestión diversa será la valoración final en cuanto a su concreta positivización. Aquí la ley plantea uno de sus objetivos: la integración del desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística.

No es este objetivo, sin embargo, el único que persigue la Ley 5/2014, también se esfuerza en recordarnos que tiene otros, como la simplificación o la flexibilidad y adaptación del urbanismo valenciano a la actual coyuntura económica e inmobiliaria. En cierta medida creo que los alcanza por cuanto, por un lado, deroga las no pocas normas legales que hasta el momento enmarcaban el ordenamiento territorial y urbanístico valenciano,

realizando una labor de integración en un único texto legal; por otro lado, la adaptación al momento actual también parece que se deriva de esta ley, ya que no solo prioriza la intervención en la ciudad existente frente a la expansión urbana, sino que convierte en compleja y difícil la puesta en marcha de actuaciones de desarrollo urbano.

Centrándome en el aspecto ambiental, operando con la ley estatal sobre evaluaciones ambientales esta ley articula, en primer término, un ámbito de aplicación material de los planes y programas sujetos a evaluación ambiental de acuerdo con la variable ordinaria o simplificada para, después, pormenorizar ambos procedimientos. Aunque introduce una novedad terminológica, calificando a la técnica de evaluación como "evaluación ambiental y territorial estratégica".

De esta forma, los planes y programas que se someten a evaluación ambiental y territorial estratégica ordinaria, además de aquellos que cumplan los criterios europeos y básicos, de los que se eliminan las referencias marinas por entender que caen fuera de la ordenación del territorio, son "la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, los planes de acción territorial, los planes generales estructurales, las actuaciones territoriales estratégicas o cualesquiera otros planes o programas y aquellas modificaciones de los antes enunciados que establezcan o modifiquen la ordenación estructural, y así lo establezca el órgano ambiental y territorial". Por su parte, la evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada se rige por los criterios establecidos en la legislación básica, aunque excepciona determinados planes de nivel municipal cuando así se establezca en la declaración ambiental del plan general.

La nueva ley valenciana, salvo la expresa mención de algunos instrumentos en el ámbito de la evaluación ambiental ordinaria, no establece un completo catálogo de los instrumentos y planes de ordenación con su correspondiente exigencia ambiental ordinaria o simplificada. Habrá que seguir operando, por tanto, con los criterios positivos de sujeción que nos vienen dados desde la normativa comunitaria. Creo que lo que le corresponde a la legislación autonómica sobre ordenación del territorio es dar un paso más y concretar tipologías de planes que, en todo caso, deban someterse a una evaluación ordinaria, así como concretar, respecto de la evaluación simplificada, criterios más acordes con la finalidad y el contenido del catálogo de planes e instrumentos de ordenación que la misma establece. Además, no ha derogado expresamente lo que dispone, en este sentido, el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental,

por lo que se plantea si está en vigor la enumeración de planes que realiza la citada norma reglamentaria. De igual manera, se plantea la continuidad o no en el ámbito de planes y programas del procedimiento de estimación de impacto ambiental, procedimiento que parece que sigue en vigor para los proyectos, tal y como así se deduce de la también reciente Ley 6/2014, que se comentará en el epígrafe siguiente.

En el aspecto procedimental, la nueva ley desarrolla pormenorizadamente el procedimiento ordinario, estableciendo un cauce común para el plan y la evaluación, con una evidente exigencia de continua interacción. Es más, esta ley utiliza los trámites de la evaluación ambiental para configurar el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes. En cuanto al procedimiento simplificado, después de las dos fases comunes, la primera de inicio, mediante el documento inicial estratégico (que, en su caso, incluye también las determinaciones del documento ambiental establecido por la legislación básica), y la segunda referida al trámite de consultas, se contempla la elaboración del informe ambiental y, posteriormente, las fases propias del plan de información pública e informes sectoriales. También aquí la nueva ley establece las debidas cautelas cuando, en virtud de estos trámites posteriores, se introduzcan modificaciones sustanciales en el plan, supuesto en el que, de nuevo, debe pronunciarse el órgano ambiental.

Con independencia de algunas concretas cuestiones que necesitaran en el futuro de mejoras, lo cierto es que esta ley ha integrado, por fin, la evaluación ambiental en el planeamiento territorial y urbanístico y, con ello, ha despejado dudas, evitando las graves disfunciones que, hasta la fecha, se producían en la tramitación de muchos planes urbanísticos.

2.2. NUEVO MARCO PARA LA PREVENCIÓN, CALIDAD Y CONTROL AMBIENTAL

La Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades ha integrado en la legislación valenciana los últimos y algunos de ellos recientes cambios habidos en materia de prevención y control ambiental de la contaminación; cambios comunitarios y básicos. En efecto, esta ley deroga la hasta ahora vigente Ley 2/2006, de 5 de mayo, sobre prevención y control integrados de la contaminación.

La nueva ley marco valenciana sobre prevención, calidad y control ambiental de actividades conlleva la incorporación tanto de la normativa europea pendiente, especialmente la Directiva 2010/75/UE, como de las modificaciones realizadas a la legislación estatal básica en esta materia.

También se ha incorporado a estas técnicas de intervención ambiental el régimen de declaración responsable ambiental, así como el simple deber de comunicación en el supuesto de actividades inocuas, que acompañan a las ya clásicas autorización ambiental integrada y licencia ambiental. De esta forma, el anexo III de esta ley contempla las "condiciones para determinar la inclusión de actividades en el régimen de declaración responsable ambiental o de comunicación de actividades inocuas", mientras que son los otros dos anexos los que delimitan el ámbito material de aplicación de la AAI y de la licencia ambiental. En este sentido, y gracias a este nuevo sistema, se elimina definitivamente, derogándolo, el Decreto 54/1990, de 26 de marzo, del Consell, por el que se aprobó el Nomenclátor de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, norma reglamentaria que ha estado aplicándose hasta la fecha. Este nuevo esquema de instrumentos de intervención administrativa ambiental que establece la Ley 6/2014 y la adaptación al mismo de las autorizaciones anteriormente otorgadas, ya ha necesitado una reforma de sus disposiciones adicionales, realizada por la Ley de acompañamiento (Ley 7/2014, de 22 de diciembre).

Otro de los aspectos en los que se centra la nueva ley es en la coordinación e integración de los trámites de los que denomina "los dos principales sistemas de intervención administrativa", es decir, la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental. Aunque también realiza esta integración o coordinación con las licencias ambientales y con la declaración responsable ambiental.

Existen, no obstante, algunas cuestiones que no han sido mejoradas por esta nueva legislación, Así, es lamentable que una ley de 2014 vuelva a referirse al ilegal procedimiento de la estimación de impacto ambiental previsto en el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental, y ello aunque sea para excluirlo de las actividades que han dejado de sujetarse a autorización ambiental integrada y que han pasado a ser controlados mediante la licencia ambiental. Procedimiento de estimación que debería, de una vez por todas, derogarse expresamente.

2.3. LA DESPROTECCIÓN LEGAL DE LAS VÍAS PECUARIAS

Las vías pecuarias tenían una única referencia legal en esta Comunidad, fue la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos, la que contempló las denominadas vías pecuarias de interés natural; su régimen, por tanto, era prácticamente el que derivaba de la legislación básica. Dejando al margen referencias históricas, lo cierto es que la Ley

3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunidad Valenciana, viene a complementar la regulación básica de esta realidad o, al menos, eso es lo que expresamente manifiesta en su exposición de motivos y en su articulado. Sin embargo, algún importante reparo existe respecto de esta pretensión.

En efecto, es controvertido lo que dispone su artículo 27.3, al señalar que:

"3. En aquellos trazados o zonas donde las vías pecuarias atraviesan núcleos urbanos, polígonos industriales, urbanizaciones o se utilizan como vías de servicio y otros casos que por su transcurrir sean utilizados frecuentemente por vehículos podrá circular cualquier tipo de vehículo siempre priorizando el uso de paso de ganado. En estos casos, cuando la vía pecuaria no sea utilizada habitualmente por el paso de ganados, habrá la posibilidad de asfaltar estos tramos de vía pecuaria a fin de minimizar los daños ambientales generados por el alzamiento de polvo por el tránsito continuado de vehículos a motor y para dar seguridad a los otros usos que se puedan generar en la vía pecuaria".

La comparación entre lo dispuesto por este precepto y la regulación de los usos compatibles y complementarios que realiza el artículo 16 de la Ley básica 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, plantea algunos interrogantes. En efecto, la norma valenciana prevé supuestos en los que podrán circular por las vías pecuarias cualquier tipo de vehículo e, incluso, se establece la posibilidad de asfaltarla. Estas posibilidades no solo no se encuentra previstas en la legislación básica, sino que vulneran cualquier interpretación razonable que de la misma se realice. La prioridad otorgada al paso de ganado en modo alguno desvirtúa la nítida contradicción con la regulación básica. Esta nueva legislación no hace otra cosa que "legalizar" en el ámbito valenciano lo que ya es habitual en la práctica e, incluso, en la ordenación territorial y urbanística. No obstante, la Generalitat ya hace algunos años que conoce que este proceder quiebra la legislación estatal sobre vías pecuarias. En este sentido, la Generalitat ya ha sido demandada y condenada por actuaciones de ordenación urbanística similar a la prevista en el nuevo texto legal, y ello en virtud de la regulación estatal básica. Así, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 25 de junio de 2009, confirmada en casación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2012 (Sección Quinta de la Sala Tercera), en la que se afirma que autorizar excepcionalmente el tráfico rodado, como permite la ley básica, no implica un tráfico rodado ordinario; "una cosa es autorizar por la titular del bien demanial, de forma excepcional y puntual, el tráfico de vehículos que no sean agrícolas, y otra que el tráfico

rodado sea el uso ordinario de la vía pecuaria". El uso habitual de vehículos de motor, insiste el Tribunal Supremo, "es absolutamente incompatible con la vía pecuaria salvo cuando de forma excepcional y puntual lo pueda autorizar la comunidad autónoma; o se trate de vehículos agrícolas. La norma es tan clara que exime a la sala de argumentar más".

Nos encontramos aquí, por tanto, con una clara rebaja del nivel de protección que sobre las vías pecuarias establece la Ley 3/1995 y, con ello, ante una legislación protectora que, en puridad, sirve a otra finalidad.

2.4. RÉGIMEN JURÍDICO PORTUARIO VALENCIANO

La Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, supone la primera norma legal de esta Comunidad en la que se desarrollan las competencias autonómicas en materia de puertos, se establece su régimen jurídico y, esencialmente, se integra la protección del ambiente y la lucha contra la contaminación, que se consideran servicios portuarios. Se termina, así, la situación provisional que operaba en esta Comunidad desde que, en el año 2002, se asumieron, sin más, las normas estatales.

Desde la perspectiva de la protección, esta ley incluye, ya desde sus fines, la "armonización de las actuaciones en materia de puertos con la planificación territorial y urbanística y la preservación del litoral valenciano", teniendo en consideración todos sus valore naturales, culturales y paisajísticos. Es su Título V, concretamente su Capítulo I, el que destina a la protección y mejora ambiental, incluyendo obligaciones tanto para la Administración como para los concesionarios. De esta forma, se establecen los mandatos de implantar sistemas de recogida selectiva de los residuos, de erradicar cualquier vertido contaminante a las aguas del puerto, o de reducir y controlar la contaminación acústica y el consumo de recursos naturales. También se establecen prohibiciones, como las relativas a vertidos o emisiones contaminantes, ya sean sólidas, líquidas o gaseosas, y ya sean procedentes de buques o de medios flotantes de cualquier tipo. Por su parte, los concesionarios deberán disponer de un sistema de gestión ambiental, certificado por empresa autorizada.

Pero no solo en el citado Título V se contemplan medias ambientales en materia portuaria. En efecto, esta ley sujeta a evaluación ambiental la elaboración y aprobación del Plan de Infraestructuras Portuarias, aunque no así los planes especiales de ordenación portuaria, que remite a la legislación urbanística y a la correspondiente legislación sectorial ambiental. Esta ley, sin duda, era el lugar normativo adecuado para la sujeción todos estos planes a la evaluación ambiental. También la protección del medio

se integra entre los condicionantes de las autorizaciones o concesiones, así como entre las causas de caducidad de las mismas por su incumplimiento.

En definitiva, nos encontramos ante una ley que articula los condicionantes ambientales dentro del nuevo régimen jurídico portuario valenciano, y lo realiza creo que con bastante acierto.

2.5. MODIFICACIONES LEGALES MEDIANTE LEY DE ACOMPAÑAMIENTO

Además de medidas tributarias, y como ya es habitual, la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, ha realizado modificaciones en leyes ambientales. De esta forma, ha sido modificado el régimen sancionador en materia forestal para su adecuación a la legislación básica, y ello simplemente mediante una remisión a la aplicación de la citada legislación. Después de años de inseguridad jurídica el legislador valenciano elimina su peculiar régimen sancionador y los diversos criterios que operaban en la legislación valenciana respecto de la normativa básica. De igual manera, se ha modificado el 36 de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, para articular debidamente el estudio acústico en los instrumentos de intervención ambiental y su ubicación dentro del procedimiento de evaluación ambiental; estudio acústico que deberá comprender tanto un análisis de todas y cada una de las fuentes sonoras, así como una evaluación de las medidas correctoras que deban adoptarse. También existen otras modificaciones puntuales con repercusión ambiental, como la relativa al Fondo de Compensación previsto en el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana para adicionar los consorcios como posibles entes beneficiarios del citado Fondo.

3. ORGANIZACIÓN

En materia de organización administrativa ha sido, de nuevo, un año con múltiples modificaciones. Ya desde enero de 2014 se aprobaron varias modificaciones puntuales de la estructura básica de alguna conselleria, mediante los Decreto 1/2014 y 2/2014, de 10 de enero, ambos del Presidente de la Generalitat, lo que motivó la aprobación del Decreto 8/2014, de 10 de enero, del Consell, por el que se modifica la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat. Las modificaciones puntuales de la estructura de las consellerias prosiguieron en los meses siguientes. Así, pueden citarse, el Decreto 34/2014, de 7 de marzo, del Consell (disposición que fue derogada ese mismo año), el Decreto 6/2014, de

2 de mayo, del presidente de la Generalitat, o el Decreto 64/2014, de 2 de mayo, del Consell.

Pero la reforma más importante fue la realizada por el Decreto 9/2014, de 12 de junio, del Presidente de la Generalitat, por el que determina las conselleries en que se organiza la Administración de la Generalitat, y por el que se deroga el Decreto 19/2012 que, hasta la fecha, había constituido la disposición marco en materia de organización de la administración valenciana y que había sufrido no pocas modificaciones puntuales. En esta disposición, y en cuanto a las competencias con relevancia ambiental, se mantiene la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, como órgano ambiental de la Generalitat, asumiendo las competencias en materia de obras públicas, ordenación del territorio y del litoral, vivienda y calidad de la edificación, transportes, puertos y aeropuertos, medio ambiente, paisaje, y cambio climático. También se mantienen las otras conselleries con materias de relevancia ambiental (la Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, y la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo).

Consecuencia de este Decreto del presidente de la Generalitat, un día después se aprobó el Decreto 88/2014, de 13 de junio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las conselleries de la Generalitat y se deroga el Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, del Consell, que hasta la fecha servía de marco de referencia en este ámbito. En este nuevo Decreto del Consell se detallan los ámbitos en los que ejerce sus competencias la Secretaría Autonómica de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente: obras públicas, transportes y logística, puertos, costas, aeropuertos, actuaciones propias en materia de suelo, incluyendo las referidas a suelo industrial; arquitectura, proyectos urbanos y equipamientos, vivienda y calidad de la edificación, ordenación, planificación y actuaciones territoriales estratégicas, paisaje, espacios naturales y biodiversidad, evaluación ambiental, coordinación territorial, cartografía, urbanismo, calidad ambiental, residuos y cambio climático. Dentro de esta Secretaría se atribuyen las funciones a las Direcciones Generales con competencias ambientales. De este modo, la Dirección General de Medio Natural asume las funciones en materia de espacios naturales y biodiversidad, gestión forestal y vías pecuarias, caza, pesca deportiva, y gestión de parques naturales; la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial asume las funciones en materia de evaluación ambiental estratégica y de proyectos, ordenación del territorio y del litoral, urbanismo, coordinación territorial e inspección de urbanismo; y la Dirección General de Calidad Ambiental asume las funciones en materia de calidad y educación ambien-

tal, residuos, control de la contaminación, protección del medio ambiente atmosférico, intervención administrativa ambiental, inspección medioambiental y cambio climático.

En cuanto a los órganos con competencias de relevancia ambiental de otras consellerias, en el Decreto citado se atribuyen las funciones de la Dirección General de la Energía, de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, así como las relativas a la Dirección General del Agua, de la Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua. En concreto, esta Dirección General asumen las funciones en materia de planificación, gestión y protección de recursos hídricos, proyectos de infraestructuras hidráulicas urbanas y de regadío, construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas, planificación y gestión de las cuencas internas de la Comunidad Valenciana, modernización de regadíos, reutilización y ahorro del agua, control y protección de la calidad del agua y autorización de vertidos. El Reglamento orgánico y funcional de esta conselleria fue aprobado por Decreto 89/2014, de 13 de junio, del Consell.

En el segundo semestre de 2014, el nuevo Decreto de estructura orgánica básica de las consellerias sufrió tres modificaciones puntuales mediante la aprobación de los Decretos 116/2014, de 18 de julio, 127/2014, de 25 de julio, y 158/2014, de 3 de octubre.

4. EJECUCIÓN

Durante el 2014 todos los programas de relevancia ambiental que gestiona la Conselleria de Infraestructura, Territorio y Medio Ambiente han seguido sufriendo recortes.

– El Programa Medio Natural (programa 442.40), atribuido a la Dirección General del Medio Natural. Actúa principalmente en las carencias de la planificación forestal y el desarrollo de la Red Natura 200, aunque también hace una especial mención al desarrollo socioeconómico de todas estas áreas. Este Programa ha tenido en el 2014 un decremento global del 16,07%, aunque el decremento de las inversiones reales llega casi al 24%. Estas cifras, aunque siguen siendo claramente negativas, suponen un pequeño repunte respecto del decremento del año anterior. No obstante, este Programa pierde más de cuatro millones de euros en su dotación. Sin parecer afectar esto a sus líneas de actuación, se sigue mencionando como primera la ejecución y desarrollo del Plan de Acción Territorial Forestal (PATFOR). En el anexo de inversiones se destinan cuatro millones de euros

al mantenimiento de actuaciones en espacios naturales, y algo más de un millón de euros a la ordenación y gestión ambiental.

– El Programa de Calidad Ambiental (442.50), atribuido a la Dirección General de Calidad Ambiental. Asume idénticas actuaciones que en el ejercicio anterior, es decir, en materia de residuos, suelos contaminados, adaptación del tejido industrial a las tecnologías limpias o en materia de formación y capacitación ambiental. Como ya se advirtió, en el 2013 este Programa sufrió una importante disminución. En el 2014 el decremento global ha sido mucho más suave, solo un 5,42%. Pero las inversiones reales en este Programa siguen en una línea descendente mucho más inclinada, llegando a un decremento del 20%. Con ello la dotación global de este Programa no llega ahora a los nueve millones de euros, de los que casi dos y medio son para inversiones. En este sentido, sigue contemplándose como línea prioritaria de inversión la descontaminación de suelos, la eliminación de neumáticos y el sellado de vertederos, con más de un millón y medio de euros. Se puede seguir afirmando que, en la Comunidad Valenciana, la gestión de residuos sigue sin disponer de un programa presupuestario propio e individualizado y, evidentemente, bien dotado. Difícilmente pueden cumplirse de manera suficientemente adecuada ni el plan integral ni los planes zonales.

– El Programa Urbanismo y Evaluación Ambiental (432.20), atribuido a la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial. En teoría es un Programa que, entre otras cuestiones, pretende potenciar los objetivos del desarrollo sostenible en este ámbito y, según se establece en sus objetivos básicos, conseguir un elevado de nivel de protección del medio ambiente. No obstante, carece de inversiones reales y, salvo seiscientos cincuenta mil euros, el resto de la dotación se destina a gastos de personal. Habrá que esperar años mejores.

– El Programa Ordenación del Territorio y Paisaje (442.70), atribuido también a la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial. La dotación de este Programa sigue siendo aún más pequeña que el 2013. En este año, con un decremento del 23,05%, la cuantía global es de algo más de un millón doscientos mil euros, de los que solamente ciento doce mil euros se destinan a inversiones. Con esta dotación, sus líneas de actuación hacen referencia a actividades de elaboración de proyectos normativos o de proyectos de planificación paisajística o de acción territorial, poco más puede ejecutarse sin dotación económica suficiente.

– El Programa Puertos, Aeropuertos y Costas (514.30), atribuido a la Dirección General de Transportes y Logística. Este Programa ha sido incre-

mentado en un 13,97%, aunque las inversiones han sufrido una reducción del 20,59%. No obstante, siguen siendo son escasas las líneas ambientales de actuación, y la mayor parte de la inversión sigue destinándose al mantenimiento de las infraestructuras portuarias.

En cuanto a los programas gestionados por la Dirección General del Agua, de la Conselleria de Presidencia y de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, el relativo al Saneamiento y Depuración de Aguas prácticamente ha quedado sin dotación, sin función relevante:

– El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos y Regadíos (programa 512.10). En la práctica es el único Programa de envergadura que gestiona esta dirección general, aunque, al igual que en el ejercicio pasado, su dotación se ha visto disminuida en un 10,30%, alcanzando el recorte en inversiones reales el 14,69%. Las líneas de inversión con mayor dotación son las relativas a nuevas infraestructuras agrarias, nuevas infraestructuras de encauzamientos de ramblas y barrancos y nuevas infraestructuras de abastecimiento. Las infraestructuras de reutilización de aguas depuradas tienen una dotación de un poco más de setecientos mil euros.

– El Programa Desarrollo del Medio Rural (714.70), que gestiona la propia Secretaría Autonómica de esta conselleria. Ha sufrido, de nuevo, un importante decremento del 24,82%. Sigue siendo un Programa en el que la mayor parte de la dotación está consignada para transferencias de capital, y aunque se ha visto sensiblemente recortada, se siguen aportando más de seis millones de euros a la línea Ruralter-Paisaje, para "la ejecución de políticas de apoyo a los territorios rurales, con la finalidad de favorecer su desarrollo económico, la mejora de la calidad de vida y la preservación del paisaje rural".

Por último, la Dirección General de la Energía, de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo siguió gestionando el Programa Energía (Programa 731.10), que sigue sin contar con capítulo de inversiones y que ha sufrido un decremento del 8,03%. Las transferencias de capital que fueron fuertemente incrementadas el ejercicio anterior, han sufrido una disminución del 11,81%, la mayor parte de estas transferencias siguen siendo para financiar operaciones capital del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE). Todo ello hace presumir que uno de los ámbitos en los que debe actuar este Programa, me refiero al impulso de "las energías renovables, especialmente las locales, por sus ventajas de autoabastecimiento y mejora del medio ambiente", carece de una adecuada dotación económica.

5. JURISPRUDENCIA

5.1. LAS ANTIGUAS ACTUACIONES INTEGRALES. LAS NUEVAS ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS

Con la excusa del impulso económico, no han sido pocas las actuaciones territoriales que se han puesto en marcha, o intentado, incumpliendo la legislación ambiental y urbanística e, incluso, el propio planeamiento estructural. Pues bien, en el 2014 el TSJ de esta Comunidad resolvió una de estas cuestiones, declarando la nulidad de los acuerdos del Consell de la Generalitat. En efecto, mediante Sentencias de 23 de mayo, de 30 de mayo y de 3 de junio de 2014 (todas de la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo) se declaró la nulidad del acuerdo de 7 de mayo de 2010, del Consell, por el que se aprobó la declaración de interés comunitario para la actuación integral turístico-deportivo-hotelera denominada El Plantío/Green Valley Golf Resort, así como otros acuerdos posteriores al mismo. En realidad se trataba de una importante ampliación del proyecto similar que ya existía en ese suelo.

El objeto del litigio era el procedimiento seguido y la resolución de la declaración de interés comunitario, única vía que existía para la implantación de estas "actuaciones integrales" en el suelo no urbanizable, de acuerdo con la legislación que sobre dicha clase de suelo existía. Fueron varios los argumentos de los diversos recurrentes, y todos ellos fueron aceptados por el Tribunal. Además, se trata de argumentos de primera magnitud, de relevancia extrema.

En este sentido, se argumentaba sobre el incumplimiento de la legislación que sobre campos de golf existía en esta Comunidad, sobre el incumplimiento de la legislación sobre paisaje, al no elaborarse el correspondiente estudio de integración paisajística, sobre el incumplimiento de la legislación de evaluación ambiental y sobre el incumplimiento del propio plan general, al permitir la declaración de interés comunitario, en suelo no urbanizable protegido usos prohibidos por el mismo. Todo ello es constatado por el Tribunal y utilizado de claro fundamento para fallar sobre la nulidad del acto del Consell.

Cuando se trataba de actuaciones en suelo no urbanizable, la legislación valenciana era suficientemente protectora para evitar grandes desmanes administrativos, aunque ello no vinieses en múltiples ocasiones acompañado de la voluntad de la Administración. El procedimiento de declaración de interés comunitario no implica la eliminación de la ordenación estructural existente. Ello, como puede observarse nítidamente en

estas Sentencias, servía de límite y, por ende, de control al obrar administrativo. El fallo del Tribunal era de esperar, la administración autonómica claramente había incumplido no poco condicionantes ambientales normativos. Pero, sin embargo, la Generalitat no podía consentir que una simple clasificación de suelo establecido en un plan general echara al traste sus planteamientos de "impulso económico". Por ello, había que establecer un mecanismo al margen de la ortodoxia territorial para poder adoptar legalmente este tipo de actuaciones por encima de todos los inconvenientes de ordenación. Esta fue la finalidad de la creación mediante Decreto-ley de las actuaciones territoriales estratégicas que han llegado, con la misma regulación, a nuestra nueva ley de ordenación del territorio. Actuaciones territoriales que implican la modificación del planeamiento vigente, "sin que sean necesarios más trámites posteriores, ni otras condiciones de planeamiento o gestión urbanística más que las definidas en la propia resolución aprobatoria" de la concreta actuación territorial estratégica.

Positivas, por tanto, han sido las citadas Sentencias, aunque no nos sirven de mucho, por cuanto que el camino que ahora se sigue en esta Comunidad para la aprobación de este tipo de actuaciones es, como ya se ha dicho, otro.

5.2. EL CONTROL DE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

No son pocas las ocasiones en las que los ciudadanos se encuentran ante una inactivad de la Administración que les deja con sensación de indefensión e impotencia ante actividades de terceros que invaden sus derechos y perjudican sus intereses y que, en teoría, deben ser vigiladas y contralas por las Administraciones públicas, precisamente para evitar esas vulneraciones. Aquí nos encontramos ante una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana (Sentencia de 12 de septiembre de 2014 –Sección primera–) que resuelve uno de estos casos, supuestos que pasan casi desapercibidos pero que, por un lado, muestran la cara más mezquina de nuestra Administración y, por otro, que en ocasiones la Justicia actúa, aunque sea solo para recordar el notorio y grave incumplimiento de nuestro gestores públicos.

El supuesto, en principio, es fácil de explicitar. Se trata de una actividad de extracción de áridos y machaqueo, es decir, de una típica actividad de cantera que, según los recurrentes, carece de licencia ambiental, de medidas correctoras o de plan de restauración, solicitando la tutela ambiental de la administración autonómica.

Según acredita el Tribunal en la Sentencia referida, la citada actividad extractiva lo único con lo que cuenta es con una licencia del año 1963 para fábrica de cal, no para extracción. También afirma que ninguna administración ha llevado a cabo medidas para actualizar dicha licencia a la actividad que ahora se desarrolla, lo que implica que estemos ante una actividad ilegal. Por otra parte, en cuanto a la competencia ambiental de la administración autonómica, el Tribunal la identifica en virtud de varios títulos, como los relativos al suelo no urbanizable o a la necesaria evaluación ambiental, así como en materia de ruido y emisiones (cuestión que, además, había fundamentado una sanción a dicha explotación por parte de la administración ambiental autonómica).

Por todo ello, el Tribunal falla condenando a la Conselleria de Medio Ambiente a llevar a cabo las actuaciones de inspección previstas en la legislación sobre prevención, control y calidad ambiental, así como a incoar los oportunos procedimientos en materia forestal, contaminación atmosférica o ruidos, entre otros que cita. Además, y ello no es baladí, el Tribunal obliga a suspender la actividad hasta tanto se otorguen las autorizaciones y se realicen las evaluaciones ambientales correspondientes. En definitiva, obliga a la Administración a hacer todo aquello que la ley le impone y que había omitido no por innecesario, sino por simple pero "reiterada" inactividad.

Como es fácil advertir, no solo la administración ambiental autonómica no ejerció su obligada tutela ambiental, tampoco lo hizo la administración municipal. El propio Tribunal lo recuerda en su Sentencia, al indicar que la administración autonómica deberá practicar las investigaciones necesarias de forma coordinada con la administración local en las materias que así lo exija la legislación de aplicación. En una actividad extractiva como la que se trata, las competencias municipales también son relevantes, pero no era parte demandada en este litigio por la sencilla razón de que ya había sido condenada prácticamente en los mismos términos en otro proceso de similar objeto en el correspondiente Juzgado de lo Contencioso-administrativo.

La sentencia aquí comentada ha sido objeto de recurso de casación por parte de la Generalitat Valenciana. Por otra parte, no se ha solicitado, o al menos no me consta, la ejecución provisional, por lo que la actividad sigue en funcionamiento a estas fechas. Además, derivado de una cuestión procesal en cuanto a la impugnación de la inactividad material, y operando en este sentido con el voto particular que se hace constar en la Sentencia, parece incierto el resultado final.

5.3. LAS VÍAS DE HECHO AMBIENTALES

Como es sabido, la utilización de los denominados medios propios y servicios técnicos de la Administración no es puntual, ni tampoco es exclusiva del ámbito ambiental. No obstante, en esta Comunidad nos hemos topado con un claro abuso propio de la administración ambiental valenciana. En efecto, la empresa pública VAERSA (Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos), cumpliendo con todos los condicionantes formales y materiales exigidos desde la normativa europea y en la legislación sobre contratos del sector público, se configuró como un medio propio de la administración de la Generalitat. En principio, por tanto, esta empresa pública puede colaborar con los funcionarios y el personal de la correspondiente conselleria para ejecutar trabajos estrictamente técnicos durante la tramitación de expedientes ambientales.

Pues bien, mediante Resolución de 28 de diciembre de 2007, de la conselleria competente en materia ambiental, se dictó orden de ejecución a VAERSA cuyo objeto fue la realización de estudios de impacto ambiental, ejecución de los mismos y vigilancia de las medidas correctoras o del condicionado ambiental. En la citada resolución se precisaba que "el alcance de estos trabajos posee un carácter exclusivamente técnico y nunca formarán parte estrictamente del procedimiento administrativo". La concreta ejecución y realización de tareas por parte de VAERSA fue objeto de recurso por estimar que dicha actuación constituía una vía de hecho, con apoyo en la actuación que, en realidad, realizaba VAERSA, o mejor apuntado su personal. Así argumentaron que VAERSA estaba realizando actos de instrucción e impulso del procedimiento, incluso realizaban la propuesta de resolución, lo que implicaba que los trabajadores de VAERSA desempeñaban funciones que suponían el ejercicio de potestades públicas administrativas. El TSJ de la Comunidad Valenciana resolvió este litigio mediante la Sentencia de 6 de junio de 2014 (Sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Después de reproducir las bases conceptuales y jurisprudenciales de la vía de hecho, el Tribunal afirma que "la Administración incurre en ella cuando actúa un órgano manifiestamente incompetente o éste prescinde por completo del procedimiento; también cuando se lleva a cabo una actuación material de la Administración desprovista de la cobertura del acto legitimador o con graves vicios que supongan su nulidad radical o de pleno derecho; esta falta de cobertura jurídica se puede producir igualmente a la hora de dar ejecución a un acto legítimamente producido, cuando la ejecución se desconecta por completo del acto ejecutado o se produce con

abuso manifiesto y desproporcionado". Este concepto de vía de hecho es sobre el que se fundamenta, en definitiva, el fallo de la sentencia y el que le sirve de expediente justificativo al Tribunal para estimar la pretensión esencial de los recurrentes y ordenar a VAERSA y a la Administración autonómica el cese inmediato de dicha vía de hecho. Eso sí, realizando una importante labor probatoria en la que, certeramente, el Tribunal acredita que es el personal de VAERSA el que realiza, en puridad, la instrucción del procedimiento, el que ejerce, de forma material, las potestades administrativas en materia de control y decisión sobre la adecuación ambiental de los proyectos.

En definitiva, en los procedimientos de evaluación ambiental, era VAERSA quien realizaba materialmente la actuación de instrucción en los expedientes de evaluación, los informes de los servicios de la conselleria e, incluso, la redacción de la propuesta de resolución que, sin más, era firmaba por el órgano competente, lo que suponía para el Tribunal, una evidente vía de hecho.

5.4. SORPRENDENTE CONTINUIDAD DEL URBANISMO INSOSTENIBLE

No obstante la crisis económica que ya asolaba este país, algunos municipios valencianos siguieron aprobando ordenaciones urbanísticas de una importante magnitud residencial, y ello vulnerando, además, la obligada tutela ambiental y el necesario equilibrio ecológico del desarrollo urbano. Todo esto con la aquiescencia y la acción claramente no proteccionista de la administración ambiental valenciana. Uno de estos desmanes ambientales fue el objeto de litigio resuelto por la Sentencia de la Sala de los Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 20 de noviembre de 2014 (Sentencia número 1058/2014, de la Sección primera).

En efecto, una asociación ecologista llevó al TSJ la aprobación por parte del municipio de Callosa d'En Sarrià del Plan parcial sobre el sector Anibits-Margequivir, publicado en el Diario Oficial el 10 de agosto de 2011, así como la resolución del Director General de Gestión del medio Natural de 3 de diciembre de 2004 (pero publicada el 16 de agosto de 2011) por la que se aprobaba la modificación de la declaración de impacto ambiental del Plan General de Ordenación Urbana. Recurso que también impugnó indirectamente el propio Plan General, que fue aprobado en el 2006 y publicado el 7 de junio de 2007. Los términos del conflicto son los siguientes:

> 1º. En marzo de 2006 se aprobó el Plan General del municipio de Callosa d'En Sarrià, que contaba con una declaración de

> impacto ambiental, de acuerdo a la legislación valenciana, de 14 de marzo de 2004, declaración que impuso la clasificación como suelo no urbanizable de protección especial la totalidad del sector Aníbits y parte del sector Margequivir de dicho término municipal.
>
> 2º. El Ayuntamiento presentó alegaciones a la declaración de impacto ambiental, y la administración ambiental valenciana las aceptó, modificando la declaración y adoptando una resolución complementaria a la misma por la que permitía la clasificación como suelo urbanizable de los sectores antes citados. Eso sí, estableciendo como condición que la conselleria realizase una evaluación ambiental para garantizar "la protección ambiental del entorno afectado por las actuaciones que se desarrollen en dicho ámbito en cumplimiento del Plan general, excluyéndose en todo caso de reclasificación los terrenos incluidos en dicho sector que han sufrido los efectos de un incendio forestal". Esta resolución complementaria fue adoptada el 3 de diciembre de 2004, y publicada en el Diario Oficial casi siete años después, precisamente poco antes de la publicación de la aprobación del Plan parcial en agosto de 2011.
>
> 3º. En ningún momento fue realizada la evaluación ambiental que operaba como condición por parte de la administración autonómica.

Además, tal y como queda acreditado en la Sentencia, el citado Plan Parcial (con una superficie de más de un millón y medio de metros cuadrados) se encuentra afectado en un setenta y cinco por ciento tanto por Lugares de Interés Comunitario, como por ZEPAs.

Pues bien, en primer término el Tribunal entiende que es el propio Plan General y su propia declaración de impacto ambiental los que debían haber establecido las afecciones a la Red Natura y los condicionantes ambientales correspondientes para permitir, en su caso, la clasificación como urbanizables de los terrenos de los citados sectores. Estima, por tanto, que no es conforme a derecho la remisión a una futura evaluación ambiental, evaluación que, en todo caso, tampoco se realizó. El Tribunal declara la nulidad del Plan general en cuanto a la clasificación como urbanizables de los suelos integrantes de esos sectores.

Por otro lado, y en cuanto al propio Plan Parcial, aunque ya no fuese necesario más fundamentación derivado de la nulidad del Plan General, el Tribunal también quiere entrar, y así lo hace, en el fondo. En este sentido,

el Tribunal de manera clara manifiesta que el Plan parcial tenía que haber sido objeto de una evaluación ambiental, tanto por la normativa de aplicación, incluida la comunitaria, como por lo establecido en el propio Plan general. Declarando, también, la nulidad del Plan Parcial.

La fundamentación de esta Sentencia es clara y pormenorizada, y su consecuencia también nítida, pero además el Tribunal no dejó pasar la oportunidad para advertir a la administración ambiental valenciana de su mala praxis. Supuestos como el presente, en el que la publicación de una evaluación ambiental se realiza años después, no es propio, no ya de una administración ambiental, sino de un Estado de Derecho, lo que aumenta en gravedad si no constituye un hecho aislado, como es el caso de esta Comunidad. Entre vías de hecho, inactividades y mala praxis, la administración ambiental valenciana parece tener encomendada cualquier otra cosa menos la tutela del medio.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

En el año 2014 se han iniciado varios conflictos ambientales que han llegado, incluso, a sede judicial. En primer término, cabe citar el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declararon Zonas Especiales de Conservación a diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y, además, se aprobaron las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves. Según manifiesta esta disposición, "los espacios naturales protegidos a los que se refiere el presente Decreto, y que figuran indicados en los anexos al mismo, disponen de los instrumentos de planificación, ordenación y gestión previstos en la normativa básica estatal y en la legislación autonómica al respecto, habiendo sido aprobados en todos los casos mediante los correspondientes decretos del Consell". Pues bien, además de que no todos los espacios cuentan con su correspondiente instrumento de gestión, y además de que se trata de una norma tardía, con esta disposición se concreta la disminución de la superficie protegida y se disminuye igualmente las medidas de protección, lo que ha motivado, además de quejas a instancias europeas, recursos contenciosos contra la misma por parte de asociaciones ecologistas. Por otra parte, también la ya comentada ley sobre vías pecuarias, y su controvertido respeto a la legislación básica, ha motivado movimientos sociales y el traslado de la cuestión al Defensor del Pueblo.

Existe, igualmente, otro ámbito en el que el conflicto ha sido planteado, me refiero a la aprobación del Plan Hidrológico del Júcar, o más

exactamente en sus posibles incumplimientos ambientales. De esta forma, ha sido admitido a trámite por el Tribunal Supremo un recurso contencioso-administrativo en el que se argumenta el incumplimiento de la Directiva Marco por parte del Plan Hidrológico, concretamente en virtud de la ausencia de definición de los caudales ecológicos, de la insuficiencia de caudales asignados a la Albufera de Valencia y de la sobreexplotación de acuíferos que puede conllevar su aplicación.

Por último, y para enlazar con lo enunciado en otros informes, el conflicto planteado por el denominado "proyecto Castor", con independencia de las consecuencias que ha tenido, y que tendrá, el Real Decreto-ley 13/2014, lo cierto es que, en esta Comunidad, se ha concretado judicialmente el conflicto en su vertiente penal.

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 Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente: Victoriano Sánchez-Barcaiztegui Moltó.

Dirección General del Medio Natural: Salomé Pradas Ten.

Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial: Juan Giner Corell.

Dirección General de Calidad Ambiental: Vicente Tejedo Tormo.

–Otros departamentos con competencias ambientales:

a) Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

Conseller: José Ciscar Bolufer.

Secretario Autonómico de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua: Alfredo González Prieto.

Director General del Agua: José Alberto Comos Guillém.

b) Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.

Conseller: Máximo Buch Torralva.

Secretario Autonómico de Industria y Energía: José Monzonís Salvia.

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña.

–Entidades con competencias ambientales.

EPSAR (Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales).

VAERSA (Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, S.A.).

7.2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS

–Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

–Ley 3/2014, de 11 de julio, de Vías Pecuarias.

–Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

–Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades.

–Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización.

–Decreto 83/2014, de 6 de junio, del Consell, por el que se modifica el Reglamento del Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de Saneamiento, aprobado mediante el Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, del Consell.

–Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declararon Zonas Especiales de Conservación a diez Lugares de Importancia Comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y, además, se aprobaron las normas de gestión para dichos lugares y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves.

En materia de organización:

–Decreto 34/2014, de 7 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

–Decreto 6/2014, de 2 de mayo, del President de la Generalitat, por el que modifica el Decreto 19/2012, de 7 de diciembre, por el que se determinan las consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat.

–Decreto 64/2014, de 2 de mayo, del Consell, por el que se modifica el Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

–Decreto 83/2014, de 6 de junio, del Consell, por el que se modifica el Reglamento del Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de Saneamiento, aprobado mediante el Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, del Consell.

–Decreto 9/2014, de 12 de junio, del President de la Generalitat, por el que determina las conselleries en que se organiza la Administración de la Generalitat.

–Decreto 88/2014, de 13 de junio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las conselleries de la Generalitat.

–Decreto 89/2014, de 13 de junio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia y de la Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

–Decreto 116/2014, de 18 de julio, del Consell, de modificación del Decreto 88/2014, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las conselleries de la Generalitat.

–Decreto 127/2014, de 25 de julio, del Consell, por el que se modifica el Decreto 88/2014, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las conselleries de la Generalitat.

–Decreto 158/2014, de 3 de octubre, del Consell, de modificación del Decreto 88/2014, de 13 de junio, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las conselleries de la Generalitat.

Otras disposiciones:

Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

7.3. PRINCIPALES ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN

Como ya se informó en el anterior informe, el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana se aprobó mediante Decreto 81/2013, de 21 de junio. El Anexo 5 del citado Plan contiene el "Programa de Prevención" para la producción y gestión de los residuos. Pues bien, para la adecuada aplicación del citato programa, la conselleria competente en medio ambiente ha elaborado el "Documento de desarrollo de las medidas articuladas en el programa de prevención del Plan Integral de Residuos

de la Comunidad Valenciana", documento que fue sometido en el 2014 a participación pública previa a la aprobación del proyecto normativo que lo incorpore.

Por otra parte, durante el 2014, la administración valenciana ha continuado con la puesta en marcha de las actuaciones territoriales estratégicas, aprobándose la declaración de algunas de estas actuaciones, como la relativa a la actuación territorial estratégica "Alcoinnova Proyecto Industrial y Tecnológico" (la publicación de la aprobación de este Plan se produjo en enero de 2015). Actuación cuya finalidad es implantar usos y actividades industriales y que ha tenido un importante rechazo social.

7.4. PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO)

- Sentencia núm. 480/2014, de 23 de mayo (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 523/2014, de 30 de mayo (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 524/2014, de 3 de junio (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 381/2014, de 6 de junio (Sección 2ª).
- Sentencia núm. 790/2014, de 12 de septiembre (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 1058/2014, de 20 de noviembre (Sección 1ª).

XXXI

Extremadura: El valor sociojurídico de los espacios naturales

FLOR ARIAS APARICIO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. La regulación reglamentaria del medio ambiente. 2.2. Extremadura y sus parques naturales. 2.3. Subvenciones y ayudad para proteger el medio ambiente. 2.4. La actividad administrativa con incidencia medioambiental.* 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El lugar destacado que el medio ambiente ocupa entre los mandatos estatutarios dirigidos a los poderes públicos extremeños, a quienes corresponde perseguir "un modelo de desarrollo sostenible" y cuidar 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", se ha visto reforzado en el año 2014 a través de una actividad normativa prolífica no tanto en aspectos sustantivos como por la ejecución y desarrollo de previsiones legales, tanto estatales como autonómicas, que vienen a poner en alza la riqueza medioambiental de la región.

La incidencia de la política autonómica sobre el medio ambiente, su protección y conservación, ha sido notoria en cuestiones relativas a su reconocimiento, preservación y mejora ponderando la relevancia y transcen-

dencia, no solo ambiental, sino también la económica y social que este gran patrimonio representa para Extremadura. La articulación de este empoderamiento se ha efectuado principalmente mediante la aprobación de planes y programas de gestión y ordenación de espacios naturales merecedoras de medidas especiales de protección. El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional constituyen las disposiciones más representativas en este sentido, a las que han de unirse todos aquellos decretos (hasta un total de siete) en los que se declaran Lugares de Interés Científico determinados espacios que presentan particularidades naturales o la existencia de especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazados de extinción, que fundamentan su defensa. A todo ello hay que añadir las subvenciones y otros tipos de ayudas públicas, sin duda el ámbito cuantitativamente más importante de los decretos adoptados todos los años en Extremadura, dirigidas a hacer efectivo el objetivo de sostenibilidad ambiental, vinculado con los aspectos de desarrollo rural, energía renovables, etcétera.

En esta dirección de valorar las cuestiones medioambientales están las propuestas y proyectos legislativos promovidos a lo largo de 2014 con pretensiones de ser aprobados antes de que termine la legislatura. El hecho de que este ejercicio sea víspera de año de elecciones autonómicas se ha significado en la presentación y tramitación en el Parlamento extremeño de importantes textos legales con pretensiones codificadoras, de actualización y adecuación de la normativa regional a los requerimientos nacionales y europeos. El Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura (BOAE) ha publicado a finales de año a los efectos correspondientes el proyecto de Ley Agraria de Extremadura elaborado por el Consejo de Gobierno y la propuesta de Ley de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura formulada por el Grupo Parlamentario Popular –Extremadura Unida, cuyo debate y aprobación definitiva como leyes, en su caso, tendrá lugar en los primeros meses del año 2015.

En el capítulo judicial, este ha sido el año del caso "Embalse de Valdecañas". Sentenciado en 2011 por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) y casado en 2014 por el Tribunal Supremo (TS), sigue aún sin ser ejecutada una decisión sobre la que pesa la duda de los perjuicios de su efectivo cumplimiento. A pesar de las sentencias del TSJEx y del TS, la Junta de Extremadura ha mostrado su reticencia a cumplir lo juzgado. En enero de 2014, el Tribunal Supremo confirmó la sentencia del TSJEx que declaraba la nulidad del Proyecto de Interés Regional (PIR) Marina Isla de Valdecañas, al tiempo que ratificaba la necesidad de restituir los terre-

nos a su estado anterior. El proyecto urbanístico, parcialmente construido en una isla del embalse de Valdecañas ubicada entre la Sierra de Gredos y la Sierra de Las Villuercas, está declarado Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y afecta a áreas declaradas Lugares de Interés Comunitario (LIC). Tras siete años de procedimiento, trascurrido el plazo de ejecución voluntaria de la sentencia concedido por el TSJEx, la Junta de Extremadura sostiene ahora una imposibilidad material basada en que los gastos económicos y los impactos ambientales serían mayores si se demuele lo construido en vez de mantener el proyecto; aduce, asimismo, que el proyecto ha contribuido a conservar mejor el espacio, aumentando la población de aves de la ZEPA y el número de arbolado autóctono, y la calidad del paisaje de la zona.

2. LEGISLACIÓN

Un año más, y ya es el cuarto, la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha aprobado ley alguna sobre medio ambiente y la intervención en la materia se ha efectuado mediante instrumentos reglamentarios. Sí se han puesto, sin embargo, en este año 2014 algo más que los mimbres para la aprobación de dos leyes trascendentes para el sector en la medida en que, por el carácter ordenador con el que nacen, vendrán a erigirse en las leyes reguladoras fundamentales en este campo. De un lado, el Grupo Parlamentario Popular-Extremadura Unida ha tramitado ante la cámara parlamentaria en este año una propuesta de Ley de protección ambiental. La propuesta de Ley se justifica, desde un punto de vista jurídico, en la evolución de la legislación estatal en cuestiones tales como las autorizaciones ambientales y la evaluación del impacto ambiental (Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; y, Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) y, en consecuencia, en la necesidad de dotar al ordenamiento jurídico autonómico de la coherencia normativa con respecto a lo dispuesto en la normativa estatal básica. Los principios que inspiran el nuevo texto son fundamentalmente dos, tal y como quedan expresados en el informe de necesidad y oportunidad que antecede al proyecto: por un lado, la reducción de cargas administrativas para los promotores, dotando de celeridad a la tramitación de los procedimientos administrativos que la misma regula; y, por otro, la reducción de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos (BOAE nº 692, de 20 de enero de 2015).

Por su parte, el Gobierno autonómico ha acometido la ordenación de toda la legislación con incidencia en el sector agrario con el propósito de

recoger en un único texto toda la regulación sobre la materia, y que supondrá la derogación de una larga lista de leyes entre las que cabe destacar: la Ley 4/1984, de 27 de diciembre, de Mercados de la Comunidad Autónoma, la Ley 3/1987, de 8 de abril, sobre tierras de regadío, la Ley 4/1992, de 26 de noviembre, de Financiación Agraria, la Ley 5/1992, de 26 de noviembre, de Ordenación de Producciones Agrarias de Extremadura, y la Ley 6/1992, de 26 de noviembre, de Fomento de la Agricultura Ecológica, Natural y Extensiva de Extremadura. El 22 de diciembre se aprobaba por el Ejecutivo regional el proyecto de Ley Agraria de Extremadura y se acordaba su remisión a la Asamblea. Los amplios propósitos y objetivos que esta nueva ley se marca, según se exponen en el preámbulo del texto normativo, se dirigen a fortalecer y mejorar la competitividad del sector agrario, fomentar la producción agroalimentaria de calidad, impulsar el desarrollo de la investigación y la innovación, proteger el suelo agrario y garantizar la participación de los agentes sociales y económicos en el diseño y la aplicación de la política agraria (BOAE nº 675, de 29 de diciembre de 2014).

2.1. LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DEL MEDIO AMBIENTAL

La regulación de las cuestiones medioambientales se ha desarrollado, en la tónica de años anteriores, mediante disposiciones reglamentarias dictadas por la Junta de Extremadura en pleno con un alcance y una importancia ciertamente limitada. La mayoría de estos Decretos son, fundamentalmente, convocatorias de subvenciones y ayudas cofinanciadas con fondos europeos sobre una gran variedad de aspectos dirigidos a hacer efectivos los objetivos de protección y conservación natural y sostenibilidad ambiental, vinculados con otras temáticas: desarrollo rural, prevención de incendios forestales, declaración de determinados espacios naturales como "Lugares de Interés Científico", sanidad animal y vegetal, agricultura, ganadería, caza, infraestructuras eléctricas y eficiencia energética, acuicultura y calidad agroalimentaria.

La producción normativa más significativa, en cuanto que constituye desarrollo y ejecución por la comunidad autónoma de prescripciones estatales, se refiere a aspectos relativos a la sanidad animal y vegetal. Respecto de las primeras, hay que mencionar, en primer lugar, la aprobación del Decreto 2/2014, de 28 de enero, por el que se regula el movimiento equino, la desinfección de los vehículos de transporte y el libro de explotación equina en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 22 de 3 de febrero de 2014), y que viene a dar cumplimiento a la normativa estatal, legal y reglamentaria, en materia de control, trazabilidad y

medidas de prevención sanitaria de los équidos en la región. En segundo lugar, en el contexto de las medidas normativas comunitarias y estatales de prevención y lucha contra la zoonosis, se aprueba el Decreto 207/2014, de 2 de septiembre, sobre vigilancia y control de la rabia en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 174, de 10 de septiembre de 2014). En esta línea de incrementar la sanidad animal de la cabaña ganadera se dicta, en tercer lugar, el Decreto 160/2014, de 15 de julio, por el que se establece la normativa de regulación de las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganadera en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE. núm. 139, de 21 de julio de 2014).

Por su parte, en relación con la fitosanidad, el Decreto 243/2014, de 18 de noviembre, por el que se regula el sistema de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 226, de 24 de noviembre de 2014), contiene las disposiciones necesarias para elaborar y gestionar el censo de equipos de aplicación de productos fitosanitarios que deben ser inspeccionados, establece los programas de inspección periódicas y regula el procedimiento de autorización de las estaciones de inspección, así como su funcionamiento, a la luz de las previsiones del Real Decreto 1702/2011, de 18 de noviembre, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

Por último, es también reseñable, por su carácter regulador general y su vocación de permanencia, la aprobación del Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 236, de 9 de diciembre de 2014), que, además de desarrollar las previsiones de la ley extremeña sobre prevención y lucha contra los incendios forestales (Ley 5/2004, de 24 de junio), cumple una función recopiladora al recoger en un único texto normativo la regulación de los Planes de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo o de Protección Preferente. La aportación más novedosa de este Decreto es la incorporación, como nuevos instrumentos de prevención, de las Memorias Técnicas y las Medidas de Autoprotección, junto con el conjunto de medidas que promueven la participación ciudadana tendentes a prevenir los incendios forestales.

2.2. EXTREMADURA Y SUS PARQUES NATURALES

La actuación más significativa de la política medioambiental autonómica ha sido, sin duda alguna, la aprobación de los planes de gestión y ordenación de dos importantes espacios naturales de la región, sitos en

la provincia de Cáceres, de transcendencia nacional e internacional, como son el Parque Nacional de Monfragüe y el Parque Natural del Tajo Internacional. El valor de estos instrumentos de planificación es fundamental en la medida en que se dirigen a determinar los objetivos y fijar las pautas para la protección, conservación, mejora y utilización racional de los mismos tal y como ponen de relieve el Decreto 13/2014, de 18 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe (DOE núm. 37, de 24 de febrero de 2014), y el Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional (DOE núm. 10 de septiembre de 2014).

a) El reconocimiento y protección de Monfragüe como Parque Nacional se produce en 2007 con la Ley 1/2007, de 2 de marzo, si bien desde 1979 contaba con la condición de Parque Natural por "la representatividad del bosque mediterráneo y los valores faunísticos del enclave y en el deseo de preservar estos parajes y la necesidad de acondicionarlo adecuadamente para que puedan ser admirados y disfrutados por generaciones presentes y futuras" (Real Decreto 1927/1979, de 4 de abril). El Parque Nacional cuenta, además, con la designación de Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) "Monfragüe y Dehesas del Entorno"; está incluido en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006); ha sido declarado Reserva de la Biosfera de la UNESCO (2003); y, forma parte de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura (Decreto 210/2009, de 4 de septiembre, por el que se crea el Consejo de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura).

De acuerdo con la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, el instrumento básico para la consecución de los objetivos de la Red de Parques Naturales es el Plan Director en el que queda establecido el proceso de elaboración de la normativa para la gestión de estos espacios, esto es, los Planes Rectores de Uso y Gestión, que deben ajustarse a lo dispuesto en aquel. La ley estatal determina a su vez que la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales corresponde a las Comunidades Autónomas, y así lo reconoce la Ley 1/2007, de 2 de marzo, al señalar que el instrumento para la planificación de la gestión del Parque Nacional de Monfragüe es el Plan Rector de Uso y Gestión que será elaborado y aprobado por la Junta de Extremadura (artículo 10). Esta gestión se realiza, según las previsiones del Decreto 106/2007, de 22 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Monfragüe, a través del Consejero competente en materia medio ambiental, el Director General con competencias en materia de áreas protegidas y el Director del

Parque Nacional, mientras que el Patronato se constituye en el órgano de participación de la sociedad. Esta misma disposición regula el procedimiento para la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque que se inicia mediante Resolución del Director General de Medio Ambiente y, tras los periodos de información pública, audiencia y consultas a otras Administraciones públicas, se somete a informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura, del Patronato del Parque Nacional de Monfragüe y del Consejo de la Red de Parques Nacionales.

El contenido del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe, aprobado por Decreto 13/2014, de 18 de febrero, comprende, por un lado, una parte dispositiva en la que quedan definidos los objetivos y criterios de gestión, la zonificación del territorio, la normativa general de protección, el régimen de usos y aprovechamientos, el programa de actividades a desarrollar (de conservación, de uso público y visitas, de formación y capacitación, de ordenación de infraestructuras, de relaciones con el entorno y difusión, de seguimiento y de desarrollo de planes sectoriales y programas). Por otro, se anexa la estimación económica de las inversiones del programa de las actividades de gestión, la cartografía, la descripción literal de la zonificación y el inventario de servicios y equipamientos de uso público del Parque.

En cuanto a los efectos, el Plan determina su carácter vinculante para Administraciones y particulares, su aplicación directa en todo el ámbito territorial del Parque, y su aplicación preferente sobre el planeamiento urbanístico y territorial. Su vigencia es de diez años, a cuyo transcurso de tiempo habrá que iniciar el procedimiento y aprobación de un nuevo Plan prorrogándose los efectos hasta la entrada en vigor del que le sustituya. A este respecto, debe tenerse en cuenta las prescripciones de la nueva Ley de Parques Nacionales (Ley 30/2014, de 3 de diciembre) que requiere a la administración extremeña a adecuar la situación de Monfragüe a las prescripciones de la nueva ordenación estatal referidas a aspectos territoriales (de delimitación) y régimen jurídico de protección aparejados a la declaración de parque nacional (artículos 6 y 7) en un plazo máximo de seis años (Disposición adicional séptima).

b) La configuración del Tajo como espacio natural protegido, primero como Parque Natural y luego como Parque Internacional, es fruto de un proceso que comienza en 2005 con la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "Tajo Internacional" (Decreto 187/2005, de 26 de julio), requisito previo que exige la Ley 8/1998, de 26 de junio de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de

Extremadura. Será la Ley 1/2006, de 7 de julio, la que declare formalmente el Parque Natural del Tajo Internacional "con la finalidad de contribuir a la conservación de sus ecosistemas y valores naturales y favorecer el mantenimiento de los usos y aprovechamientos tradicionales, así como los usos educativos, científicos, culturales, recreativos y socioeconómicos que sean compatibles con la protección del espacio". Este espacio está también clasificado como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), (Decreto 232/200, de 21 de noviembre), Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) y está incluido en la Red Natura 2000 (Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la diversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre).

En 2012, se crea el Parque Internacional Tajo-Tejo mediante el Acuerdo de Cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa, firmado en Oporto el 9 de mayo, y en el que quedan establecidas las líneas básicas para la cooperación entre la República Portuguesa y la Comunidad Autónoma de Extremadura en las acciones necesarias para la gestión del Parque Internacional. De hecho, la margen derecha del río Tajo en la parte portuguesa colindante con Parque Natural del Tajo Internacional es asimismo un Espacio Protegido con la figura de Parque Natural Tejo Internacional (Decreto Regulamentar nº 9/2000, de 18 de agosto).

Es esta nueva configuración jurídica del Tajo Internacional como Parque Natural y como Parque Internacional la desencadenante de la aprobación de un nuevo plan de ordenación de los recursos del parque, por Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, en el que la zonificación se configura como instrumento fundamental de planificación mediante la asignación de usos (restringido, limitado, compatible) para cada zona del parque atendiendo a sus características y valores naturales y su vulnerabilidad haciéndolos compatibles con los objetivos de conservación y protección de los recursos naturales, el uso y disfrute público y el desarrollo de actividades productivas. De igual modo, se establecen las directrices para: la protección, conservación y restauración del medio natural (atmósfera, agua, suelo, geología y geomorfología, vegetación, fauna y paisaje); el desarrollo de actividades turísticas y recreativas; los aprovechamientos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos y piscícolas; las infraestructuras básicas y equipamiento comunitario. El Plan es obligatorio y ejecutivo en las materias que regula y sus disposiciones son un límite para cualquiera otros instrumentos de ordenación territorial, sobre los que prevalece y al que deben adaptarse estos.

c) El ejecutivo extremeño ha sido prolífico este año 2014 en el reconocimiento de espacios, parajes y lugares singulares en atención a su valor ambiental o natural a través de otras figuras previstas en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura. Es el caso de la declaración de Lugares de Interés Científico definidos como aquellos espacios generalmente aislados y de reducidas dimensiones que reciben una protección en atención al interés científico de alguno de sus elementos naturales o a la existencia de especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de protección (artículo 24). Se trata, fundamentalmente, de especies recogidas en el Catálogo de Especies Protegidas de Extremadura y en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura y que se encuentran en terrenos sometidos a la presión por diversas actividades agroganaderas (tales como la rotación, los tratamientos con herbicidas o el pastoreo) o al expolio, circunstancias que determinan su especial cuidado.

Esta es la vía con la que se pretenden salvaguardar, fundamentalmente, la variedad y riqueza de especies de orquídeas incluidas en la categorías de Interés Especial, tal y como queda reflejado en los preámbulos de las disposiciones correspondientes que este año han declarado siete Lugares de Interés Científico: Decreto 246/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico "Cañada de Sierra Calera", en el término municipal de La Morera; Decreto 247/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico "Dehesa del Rincón", en el término municipal de Mirandilla; Decreto 248/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico "El Sierro", en el término municipal de Almaraz; Decreto 249/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico "El Guapero", en el término municipal de Navalvillar de Pela; Decreto 250/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico "Sierra Utrera", en el *término municipal de La Zarza;* Decreto 251/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico "Piedra Furada", en el término municipal de Olivenza; Decreto 252/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico "Sierra de los Olivos", en el término municipal de Los Santos de Maimona (todos ellos publicados en el DOE núm. 226, de 24 de noviembre de 2014).

De igual modo, y a instancia de las entidades locales, el gobierno de la región ha declarado como Parque Periurbano de Conservación y Ocio aquellos espacios relativamente próximos a los núcleos de población en los que se aúnan la conservación de la naturaleza y su uso para actividades

sociorrecreativas, con singulares valores ambientales o naturales de interés local, y que estén dotadas de infraestructuras adecuadas para permitir una utilización intensiva de la población a la que se destina, sin poner en peligro su mantenimiento (artículo 23). Así, el Decreto 244/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio "Dehesa Camadilla de Almaraz", en el término municipal de Almaraz; y, el Decreto 245/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio "Dehesa Boyal de Montehermoso", en el término municipal del mismo nombre.

2.3. SUBVENCIONES Y AYUDAS PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

Las subvenciones y otros tipos de ayudas públicas representan el ámbito más importante, en cuanto a su número, de los decretos adoptados todos los años en Extremadura. La pluralidad de disposiciones aprobadas con esta finalidad de fomentar y promover todas aquellas actuaciones dirigidas a realzar los valores medioambientales y la biodiversidad de la región es significativa, como diverso es el destino de las ayudas. La relación que sigue muestra de forma más o menos sistemática la trascendencia, siquiera cuantitativa, de esta actividad normativa quedando agrupadas las disposiciones por una temática general según se dirijan a:

a) La mejora de las bases reguladoras de concesión de ayudas y subvenciones a la vista de la experiencia de convocatorias de años anteriores, en cuanto a tramitación de solicitudes, beneficiarios, actividades subvencionables, objetivos de otorgamiento. Se modifica así algún que otro aspecto problemático en ámbitos tales como ayudas para la conservación de hábitats naturales, la caza, la preservación y mejora de las dehesas o las actividades formativas agrícolas. Así: Decreto 34/2014, de 11 de marzo, por el que se modifica el Decreto 306/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras y primera convocatoria para el año 2012 de las ayudas para planes de formación continua y actividades formativas dependientes de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de la Junta de Extremadura (DOE núm. 52, de 17 de marzo de 2014); Decreto 55/2014, de 8 de abril, por el que se modifica el Decreto 42/2012, de 23 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante y se convocan las mismas para su ejercicio (DOE núm. 72, 14 de abril de 2014); Decreto 93/2014, de 27 de mayo, por el que se modifica el De-

creto 114/2013, de 2 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a cotos de caza que realicen actuaciones de mantenimiento, conservación y mejora de los recursos cinegéticos, y por el que se realiza la convocatoria para la anualidad 2013 (DOE núm. 104, de 2 de junio de 2014); Decreto 92/2014, de 27 de mayo, por el que se modifica el Decreto 22/2013, de 5 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a la regeneración y otras mejoras en terrenos adehesados y se efectúa la primera convocatoria de las mismas (DOE núm. 104, de 2 de junio de 2014); Decreto 261/2014, de 2 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 33/2012, de 2 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la mejora de infraestructuras en fincas rústicas de titularidad municipal y/o comunal y dehesas boyales (DOE núm. 236, de 9 de diciembre de 2014).

b) El fomento de la realización de actuaciones dirigidas a aumentar el valor económico de los bosques (Decreto 247/2013, de 30 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para la ordenación de los montes y fomento de la regeneración con fines productivos y se efectúa la convocatoria de las mismas, DOE núm. 7, de 13 de enero de 2014).

c) El apoyo a los Grupos de Acción Local en cuanto que instituciones activas que contribuyen al desarrollo del medio rural (Decreto 174/2014, de 5 de agosto, por el que se regula la concesión directa de ayudas para el sostenimiento de los Grupos de Acción Local de Extremadura, DOE núm. 153, de 8 de agosto de 2014).

d) Las destinadas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los productos agrícolas en general, la competitividad de determinados productos agrarios y alimenticios de la región, y el desarrollo de las empresas del sector agroindustrial. Así: Orden de 6 marzo de 2014 por la que se convocan ayudas destinadas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los productos de la apicultura, correspondiente al año 2014 (DOE núm. 52, de 17 de marzo de 2014); Decreto 33/2014, de 11 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la gestión de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de Extremadura (DOE núm. 52, de 17 de marzo de 2014); Decreto 91/2014, de 27 de mayo, por el que se establece el régimen de ayudas a la acuicultura en Extremadura, y se aprueba la convocatoria única de las ayudas (DOE núm. 104, de 2 de junio de 2014); Decreto 155/2014, de 8 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de concesión de incentivos agroindustria-

les en la Comunidad de Extremadura y se aprueba la convocatoria única (DOE núm. 133, de 11 de junio de 2014).

e) La protección de la cabaña ganadera propia (Orden de 17 de septiembre de 2014 por la que se convocan las ayudas destinadas al fomento de sistemas de producción de razas ganaderas autóctonas en regímenes extensivos para el año 2014, DOE núm. 181, de 19 de septiembre de 2014).

f) La promoción de prácticas agrarias favorables compatibles con la naturaleza, la conservación de los hábitats naturales, la fauna y flora silvestres y la reducción en la utilización de abonos y productos fitosanitarios (Orden de 16 de junio de 2014 por la que se regula la aplicación de la condicionalidad y se establecen requisitos legales de gestión de las buenas condiciones agrarias y medioambientales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, DOE núm. 120, de 24 de junio de 2014).

g) El desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante (Orden de 21 de mayo de 2014 por la que se convocan ayudas para desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante, DOE núm. 100, de 27 de mayo de 2014).

2.4. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA CON INCIDENCIA MEDIOAMBIENTAL

La promoción e incentivación del ahorro energético y de las energías renovables constituye otra línea de actividades subvencionables con repercusiones favorables en el medio ambiente en cuanto que redundan en una reducción de emisiones de CO_2, aunque el objeto directo de estas actuaciones es incrementar la eficiencia en el consumo de energía en el sector doméstico y la potenciación del uso de energías renovables en las viviendas con el fin de conseguir un sistema más competitivo, sostenible y seguro. A tal fin, se aprueban, en primera convocatoria para el ejercicio 2014, las bases reguladoras y las normas de aplicación del régimen de subvenciones públicas para la adquisición e instalación de calderas y estufas para uso doméstico que utilicen como combustible biomasa (Decreto 156/2014, de 8 de julio, DOE núm. 134, de 14 de julio de 2014).

Asimismo, sobre la base de las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución del régimen energético (artículos 9.1.15, 9.1.37 y 10.1.7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero), el ejecutivo extremeño ha establecido una regulación autonómica propia en relación con los procedimientos adminis-

trativos y criterios a aplicar para la autorización de instalaciones destinadas al suministro de gases combustibles por canalización, así como los procedimientos para la declaración de utilidad pública de las instalaciones para el transporte y la distribución de estos gases (Decreto 183/2014, de 26 de agosto, DOE núm. 168, de 1 de septiembre de 2014). Entre la documentación que acompaña a la solicitud de autorización debe presentarse el proyecto general de las instalaciones en el que ha de constar justificación del adecuado cumplimiento de las condiciones de protección del medio ambiente a través del documento de impacto ambiental que corresponda en función de las exigencias establecidas al efecto en la legislación aplicable en la materia.

3. LA ORGANIZACIÓN

En cumplimiento de las prescripciones europeas y estatales en materia de organismos pagadores y coordinación de fondos europeos agrícolas, la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía ha venido siendo la autoridad competente en la autorización, control y ejecución de los pagos que la comunidad extremeña recibe de Europa. El Decreto 94/2014, de 27 de mayo, viene a modificar el marco regulador contenido en el Decreto 171/2006, de 3 de octubre, por el que se designa el organismo pagador de los gastos correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 104, de 2 de junio de 2014). Se dispone así que la ejecución material de la realización de la supervisión del cumplimiento de los criterios de autorización del Organismo Pagador FEAGA y FEADER se lleve ahora a cabo por la Dirección General que ostente las competencias en materia de Inspección. El Decreto refuerza además el papel de la Comisión de Seguimiento de Control Interno del Organismo Pagador de Extremadura, órgano creado para asegurar el cumplimiento de los criterios establecidos en la normativa comunitaria, a la que se le configura ahora como un "órgano fundamentalmente operativo, orientado a garantizar el seguimiento continuo de los sistemas de gestión y control interno del Organismo Pagador de los fondos FEAGA y FEADER en la Comunidad Autónoma de Extremadura".

Por otro lado, en el marco de la competencias autonómicas en sanidad animal y a los efectos de emprender las actuaciones establecidas en el desarrollo de la campaña de lucha contra la rabia, se crea la Comisión de Lucha contra la Rabia en la Comunidad Autónoma de Extremadura, como órgano colegiado y de carácter consultivo, adscrito a la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambien-

te y Energía, donde tendrá su sede (artículo 12 del Decreto 207/2014, de 2 de septiembre, sobre vigilancia y control de la rabia en la Comunidad Autónoma de Extremadura, DOE núm. 174, de 10 de septiembre de 2014).

4. LA JURISPRUDENCIA

El hecho más significativo de la actividad desarrollada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) ha sido el papel desempeñado por el Alto Tribunal regional en la ejecución de sus sentencias dictadas en 2011, y confirmadas en enero de 2014 por el Tribunal Supremo (TS), en la que se declaraba la nulidad del Proyecto de Interés Regional (PIR) Marina Isla de Valdecañas, aprobado por el Gobierno de Extremadura en abril de 2007, por el que se recalificaban los terrenos de la llamada Isla de Valdecañas para permitir la construcción de un complejo turístico de lujo, y se obligaba a demoler las construcciones y devolver los terrenos a su estado original. Trascurrido el plazo concedido por el TSJEx para ejecutar voluntariamente la sentencia, la Junta de Extremadura ha pedido en este año que se le exima de su cumplimiento aduciendo imposibilidad material con los argumentos de que los gastos económicos y los impactos ambientales serán mayores si se demuele lo construido que manteniéndolo, la mejora en la calidad paisajística de la zona gracias al proyecto, así como otras razones socioeconómicas que justificarían la inejecución de la sentencia y dejar las cosas tal y como están.

Pese a las decisiones judiciales del TS, el papel del TSJEx ha recobrado protagonismo en el asunto ante las distintas demandas de las partes en conflicto, así, ahora ha de responder al incidente de ejecución presentado por la Junta, de un lado, y a la petición de las organizaciones ecologistas Adenex y Ecologistas en Acción de que se ejecute completamente la sentencia, de otro. Esta nueva situación ha llevado al Tribunal a reunir y escuchar nuevamente a las partes implicadas en el proceso judicial en comparecencia, celebrada a principios de octubre de 2014, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo para aportar informes en defensa de sus respectivos argumentos, a la vista de los cuales el Alto Tribunal extremeño tendrá que resolver. La Sala se replantea ahora, desde los postulados del principio de proporcionalidad, las consecuencias de la ejecución de las sentencias en sus estrictos términos, atendiendo a la cuantía de los costes de demolición y a los posibles daños que se pueden causar a la ZEPA como consecuencia de la misma. Con la vista el órgano judicial pretende que, de algún modo, Junta de Extremadura, ayuntamientos, entidad mercantil y organizaciones ecologistas lleguen a un acuerdo sobre el futuro del pro-

yecto urbanístico, ya sea la aceptación de que las sentencias que decretan el derribo no se pueden ejecutar por razones materiales, ya sea encontrar la forma para restituir los terrenos a su estado anterior.

Los dos fallos del Tribunal Supremo, con el mismo objeto y la misma pretensión aunque distintos actores promotores de los recursos, ratifican la ilegalidad del proyecto declarado por el TSJEx y ordenan el derribo de lo ya construido y la reposición de los terrenos a la situación anterior sobre el argumento, recogido en la jurisprudencia, de que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial es preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo urbanizable (Sentencia de 29 de enero de 2014, dictada en el recurso 2419/201, siendo ponente don Eduardo Calvo Rojas, confirma la sentencia del TSJEx nº 561/2007, de 9 de marzo de 2011; Sentencia de 29 de enero de 2014, dictada en el recurso 2940/2011, siendo ponente don José Suay Rincón, confirma la sentencia del TSJEx nº 195/2011, de 9 de marzo de 2011). En ambos pronunciamientos, el Alto Tribunal resume de forma clara, interpreta y estructura en cuatro motivos fundamentales los términos en que se había pronunciado el TSJEx. Tomando los argumentos de la primera de las sentencias citadas (a los que se remite y reproduce *in totum* la segunda), cabe sistematizar la decisión judicial como sigue.

En primer lugar, se señala que el proyecto de interés regional (PIR) no atiende al cumplimiento del objetivo propio de estos instrumentos conforme a su normativa aplicable (la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura), y no es de aplicación la normativa posterior que la modifica (la Ley 9/2010, de 18 de octubre, incluye expresamente este tipo de proyectos de forma específica). En este sentido, el TS recuerda que las sentencias deben dictarse conforme a la legislación aplicable al momento de producción del acto objeto de recurso (Fundamento octavo).

En segundo lugar, se incide en el hecho de que el PIR no justifica debidamente su utilidad pública, el interés regional y la protección medioambiental que dispensa, justificación que se ve cercenada por la falta de un "estudio completo y exhaustivo, acorde a la importante decisión que debía adoptarse, sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se dice revitalizar" y sobre en qué medida el proyecto puede contribuir al desarrollo y creación de riqueza en la zona, sobre todo cuando se trata de su declaración de interés regional y de la necesidad de transformar un suelo especialmente protegido por sus valores naturales como es la ZEPA de Valdecañas. El TS concluye que "existe la más absoluta falta de motivación

del interés regional, de la utilidad pública y, de lo que es más decisivo, a los efectos de la naturaleza del proyecto aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a urbanizables" (Fundamento décimo).

En tercer lugar, se advierte que la reclasificación del suelo no urbanizable de protección que comporta el PIR es contraria a la normativa básica estatal y a la europea. Frente a las alegaciones de los recurrentes que defienden que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial, el TS argumenta que la normativa estatal de carácter básico puesta en relación con la normativa comunitaria europea sobre protección ambiental "deja claramente establecido que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurren en ellos valores de los que la legislación urbanística considera merecedora de protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección". Añade el Alto Tribunal que aun cuando no concurre esta sujeción formal a un régimen especial de protección también "es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 de la Ley 9/1998" (Fundamento noveno).

En cuarto lugar, se destaca que el estudio de impacto ambiental realizado sobre el PIR no incluye el estudio de alternativas exigido por la normativa aplicable y su omisión comporta la nulidad según reiterada jurisprudencia del TS. La falta de alternativas no consiste, según el Tribunal, en la ausencia formal de este epígrafe en la declaración de impacto ambiental "sino, de forma más sustantiva, lo que la sentencia pone de manifiesto es la falta de un análisis real de posibles alternativas, esto es, de un estudio que permita un contrate entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos transcendentes para la protección de los espacios en que se ubica el proyecto… no se han estudiado ni valorado otras posibles alternativas, como si solo fuera atendible el proyecto en la forma propuesta por la promotora"(Fundamento quinto).

El Tribunal Supremo se ha pronunciado también sobre el auto dictado por el TSJEx acordando la ejecución provisional de la sentencia (auto de la sección 1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 14 de marzo de 2012, desestimatorio del recurso de reposición dirigido contra un auto de la misma Sala de 13 de

enero de 2012, por el que se acuerda la ejecución provisional de la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo 561/07). Por Auto de 12 de junio de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del TS declara la pérdida sobrevenenida del objeto del recurso de casación por haber devenido firme la sentencia cuya ejecución provisional es objeto de controversia, al haber dictado la propia sala no haber lugar al recurso de casación pues, "siendo firme la sentencia de instancia carece de objeto el debate de si procede o no, y en su caso, en qué términos, la ejecución provisional de dicha sentencia".

5. LISTA DE LOS RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Se mantienen al frente de los principales órganos que conforman la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de la Junta de Extremadura los mismos titulares que fueron nombrados al iniciarse la presente legislatura.

Consejero de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía: José Antonio Echevarría (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 20/2011, de 8 de julio –DOE extraordinario núm. 2, de 9 de julio de 2011).

Secretario General de la Consejería: Ernesto de Miguel Gordillo (nombramiento efectuado por Decreto 169/2011, de 22 de julio –DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011).

Director General de Política Agraria Comunitaria: Mercedes Morán Álvarez (nombramiento efectuado por Decreto 171/2011, de 22 de julio – DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011).

Director General de Agricultura y Ganadería: Jesús Barrios Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 238/2011, de 19 de agosto –DOE núm. 161, de 22 de agosto de 2011).

Director General de Medio Ambiente: Enrique Julián Fuentes (nombramiento efectuado por Decreto 196/2011, de 29 de julio, DOE núm. 147, de 1 de agosto de 2011).

Director General de Desarrollo Rural: José Luis Gil Soto (nombramiento efectuado por Decreto 170/2011, de 22 de julio –DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011).

Director General de Industria y Energía: Juan José Cardesa Cabrera (nombramiento efectuado por Decreto 213/2011, de 5 de agosto –DOE núm. 152, de 8 de agosto de 2011).

XXXII

Galicia: Debilitamiento del control ambiental de actividades

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. La reducción de cargas administrativas como disculpa para la desregulación ambiental. 2.2. La nueva Ley de Caza. 2.3. Modificaciones en la legislación eólica tras el fracaso de los cambios de la anterior legislatura. 2.4. Modificación del régimen jurídico sancionador de protección de los animales en cautividad. 2.5. Una resolución discutida que modifica las condiciones al sistema autonómico de tratamiento de residuos.* 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. *4.1. Un limitado Plan Director de la Red Natura. 4.2. El Plan hidrológico Galicia-Costa 2015-2021. 4.3. Declaración de un ecosistema dunar como espacio natural de interés local.* 5. JURISPRUDENCIA. 6. PROBLEMAS. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Se suceden las normas con una perspectiva ambiental diluida en un contexto de profunda regresión (normativa, presupuestaria, de impulso político…). En este periodo cabe resaltar la amplia remodelación del control ambiental de actividades con la práctica eliminación de la licencia municipal de actividades y una nueva regulación del trámite de evaluación de incidencia ambiental. La nueva Ley de Caza y la regulación de la normas de aplicación del canon eólico completan el panorama que en materia de planificación se acompaña con un devaluado y tardío Plan Director de la Red Natura. La modificación de las condiciones de adhesión a la planta

de tratamiento de residuos de SOGAMA también ha protagonizado una parte relevante del debate público.

Con cierta atonía y sin más actividad normativa que modificaciones puntuales de normas ya existentes continua este periodo en el que se ha producido también un relevo al frente de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras con la designación como conselleira de la anterior responsable de la Axencia Galega de Infraestructuras.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS COMO DISCULPA PARA LA DESREGULACIÓN AMBIENTAL

Siguiendo una estela de moda Galicia cierra 2013 aprobando la *Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia* (DOG de 27 de diciembre)[1]. Una ley que se anuncia como remedio taumatúrgico contra la crisis y que se encuadra en las normas que pretendidamente buscan dar cumplimiento a los mandatos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Si bien Galicia ya había aprobado la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia con esta finalidad, ahora se busca establecer "un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de manera plena y efectiva la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley da cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, el cual determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo" (Exposición de Motivos).

Efectivamente, de acuerdo con esa línea normativa, se incluye un Título III con el rótulo "Regulación integrada del ejercicio de actividades" que se inicia por un primer capítulo denominado "Supresión de la licencia municipal de actividad y régimen de comunicación previa". Se suprime, en definitiva, con carácter general la licencia municipal de actividades siendo substituida por la comunicación previa como fórmula de control administrativo "para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial" (art. 23).

1. *http://www.xunta.es/dog/Publicados/2013/20131227/AnuncioC3B0-201213-0001_gl.html.*

Desde el punto de vista ambiental esta ley tiene interés por cuando establece el régimen de evaluación ambiental de actividades en el capítulo II del citado Título III. El artículo 31 recuerda el sometimiento a autorización ambiental integrada de las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación y el 32 el de los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental a su normativa.

Lo que es más significativo de esta ley es la regulación de la evaluación de incidencia ambiental en los artículos 33 y ss. Con esta regulación se deroga el muy desfasado régimen jurídico previsto en la Ley 1/1995, de Protección ambiental de Galicia y en dos decretos de desarrollo, uno de ellos ya de principios de los años noventa (el capítulo IV del título II, «De la evaluación de incidencia ambiental», artículos 13 a 19, ambos inclusive, de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia; Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, de evaluación del impacto ambiental para Galicia; Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental).

Para aquellas actividades que figuran en el anexo de la ley, fundamentalmente las mismas a las que se les aplica la legislación de evaluación de impacto en un tramo de incidencia menor en función de los parámetros fijados (consumo de energía o agua, de materias primas, capacidad de producción…), se aplica esta nueva regulación de la evaluación de incidencia ambiental.

La ley recoge aún una excepción a la aplicación de sus preceptos para los denominados proyectos industriales estratégicos, regulados al amparo de la Ley 13/2011, reguladora de la política industrial de Galicia. Esta problemática norma ampara un amplio excepcionamiento de la normativa administrativa y ambiental y numerosas especialidades procedimentales para ofrecer una alfombra roja a aquellos proyectos que alcancen esta calificación (expropiación urgente, ayudas directas, acortamiento de plazos, eliminación de trámites participativos…). También, como se ve, de la evaluación de incidencia ambiental regulada por esta ley 9/2013.

La regulación que contiene la ley de la evaluación de incidencia ambiental es muy escueta, apenas cuatro artículos. La ley establece el órgano de tramitación, el competente en materia de medio ambiente, y la documentación que se requiere para el inicio del procedimiento. En los artículos siguientes se detallan los trámites procedimentales entre los que se contempla un trámite de alegaciones de las personas interesadas por un plazo de quince días simultáneo a la consulta a las administraciones afectadas. Sólo potestativamente se consultará a otras personas físicas o jurídicas (art. 35.2.

"La consulta podrá ampliarse a otras personas físicas o jurídicas públicas o privadas vinculadas a la protección del medio ambiente"). La ley no establece la naturaleza de los informes así solicitados y tan sólo especifica su carácter no obstativo para la continuación del procedimiento: "Los informes solicitados y no recibidos en el plazo estipulado se entenderán como favorables, pudiendo continuar el procedimiento" (art. 35.3). Únicamente el informe de compatibilidad urbanística municipal es vinculante y supone la obligación de poner fin al procedimiento archivando las actuaciones ("art. 35.4. Si el ayuntamiento emitiera informe de no compatibilidad del proyecto con planeamiento urbanístico, el órgano ambiental dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones").

Sobre los efectos y plazos de la declaración de incidencia ambiental se centra el artículo 36 que establece:

> *2. La declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud. Si se supera el citado plazo, la declaración se entenderá favorable, quedando la persona solicitante vinculada por las medidas preventivas, correctoras y de restauración recogidas en la memoria presentada con la solicitud.*
>
> *3. La declaración pondrá fin a la vía administrativa y será notificada a la persona solicitante, a las personas interesadas que hubiesen formulado alegaciones y al ayuntamiento donde se prevea implantar la actividad.*
>
> *4. La declaración de incidencia ambiental tendrá efectos vinculantes para la autoridad municipal.*

Es relevante, en este sentido, la vinculación de las autoridades municipales al sentido y medidas que fije la declaración de incidencia ambiental.

La ley atribuye la vigilancia y seguimiento de las condiciones establecidas en la declaración a las autoridades municipales, sin perjuicio de las que puedan corresponden a la comunidad autónoma.

La trascendencia que cobra la actividad inspectora en un contexto en el que se traslada el control administrativo al ámbito operativo al aligerar las cargas administrativas en el momento de inicio debería conducir a un reforzamiento de la inspección administrativa. Para ello la ley recoge una disposición adicional encaminada a fijar un plazo, un año, para que las medidas organizativas precisas para este cambio de paradigma se produzcan ("habilitar los cuerpos de inspección pertinentes, diseñar planes de inspección periódica y establecer las tasas que, en su caso, procedan por estos controles"). Habrá que comprobar si realmente se produce o si, como consecuencia de

las estrecheces de personal y la tradicional aversión a las medidas de inspección, se produce un desarbolamiento del control ambiental de actividades.

Estarán, finalmente, también sometidas a este régimen jurídico las modificaciones substanciales de actividades entendidas como las que incluye el artículo 38:

> *Artículo 38. Modificaciones sustanciales de actividades sometidas a declaración de incidencia ambiental.*
>
> *1. Estarán también sometidas a previa declaración de incidencia ambiental las modificaciones sustanciales de las actividades comprendidas en el anexo.*
>
> *2. Se considerarán sustanciales las modificaciones de las instalaciones o procesos vinculados a la actividad de cuya realización se derive la superación de los siguientes umbrales:*
>
> *a) El incremento superior al 50% de la capacidad productiva de la instalación.*
>
> *b) El incremento superior al 50% de las materias primas empleadas en el proceso productivo.*
>
> *c) El incremento del consumo de agua o energía superior al 50%.*
>
> *d) El incremento superior al 25% de las emisiones de contaminantes atmosféricos o la implantación de nuevos focos de emisión catalogados.*
>
> *e) El incremento superior al 50% del vertido de aguas residuales.*
>
> *f) La producción de residuos peligrosos o el incremento del 25% de su volumen en el caso de estar inicialmente previstos.*
>
> *g) El incremento en un 25% de alguno o de la suma del total de contaminantes emitidos.*
>
> *h) La incorporación al sistema de producción o su aumento por encima del 25% de sustancias peligrosas, reguladas por el Real decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.*
>
> *i) La aplicación de los umbrales señalados en el apartado 1 tendrá carácter acumulativo durante todo el tiempo de desarrollo de la actividad.*

Hay que saludar que la ley intente reducir la discrecionalidad con la fijación de unos parámetros cuantitativos que señalan los umbrales para considerar las modificaciones como significativas.

2.2. LA NUEVA LEY DE CAZA

La aprobación de la Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de caza de Galicia[2], supone la derogación de la Ley 4/1997, de 25 de junio, vigente hasta su entrada en vigor.

El cambio normativo se argumenta en base a un profundo cambio en el medio agrario fundamentalmente por su despoblación y el aumento de la superficie cinegética (más del 80% del territorio).

Es precisamente ese cambio en la ocupación y usos del territorio el que determina uno de los elementos a los que la nueva ley quiere dar respuesta: los daños causados por las especies a cultivos y bienes (jabalí, lobo…). Se indica así en la exposición de motivos que "adquiere una significación especial la problemática que provocan los daños que causan las especies silvestres no solo en el ámbito agrario sino también en el de la circulación vial. Dada la relevante importancia social, económica y ambiental que tiene la caza en nuestra comunidad autónoma, se crea una figura nueva, el Fondo de Corresponsabilidad, expresiva de la solidaridad en el reparto de las cargas que se derivan de la responsabilidad por los daños que causan las especies cinegéticas. Con él, se pretende aportar fondos públicos para la adopción de medidas preventivas y de medidas paliativas de los daños para evitar que se produzcan o para contribuir al esfuerzo económico que representan". La exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños que ocasionan especies salvajes está a la orden del día.

Otro elemento de cambio es la regulación de las explotaciones cinegéticas comerciales en relación con las que se indica que están "llamadas a ser un instrumento dinamizador de la economía rural, con el componente empresarial que busca en la rentabilización de los recursos de la caza un medio para el impulso económico del medio rural".

No obstante la ley ha recibido críticas en relación con la seguridad, la edad para cazar se sitúa en los 16 años frente a las enmiendas de la oposición que exigían los 18 años como edad para esta actividad. También se cuestionan las batidas preventivas fuera de temporada (arts. 71 y 74).

A pesar de que la exposición de motivos hace referencia a los valores de sostenibilidad de las poblaciones y del ambiente, lo cierto es que la ley apenas contiene en su parte dispositiva previsiones ambientales. De hecho poco después de la aprobación de la Ley se conocía que los grupos ecologistas habían llevado al Comité Gallego de Caza la exigencia del cese de la

2. *http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140108/AnuncioC3B0-301213-0002_es.html.*

caza de la avefría o conícora (*Vallenus vallenus*) y la becacina o agacha (*Gallinago gallinago*), dos especies al borde de la desaparición que sin embargo, se consideran cazables durante la temporada cinegética en Galicia[3].

Si bien es cierto que la ley contiene algunas previsiones en clave ambiental, no es esta su orientación. Así, las explotaciones cinegéticas comerciales podrán ver denegada su autorización por motivos ambientales, entre otros, pero también que es posible que estas explotaciones se incardinen o afecten a espacios naturales protegidos sin que, necesariamente, deban someterse a una evaluación de impacto ambiental. Es dudoso que esta redacción potestativa sea compatible con la legislación europea en cuanto se puedan ver afectados espacios de la Red Natura.

> *Art. 27.2. La persona titular de la consejería competente en materia de caza dispondrá de un plazo de seis meses, a contar a partir de la presentación de la solicitud, para resolver la petición y, en todo caso, el silencio será positivo. La consejería competente podrá denegar la solicitud por razones debidamente motivadas cuando razones de índole técnica, sanitaria, biológica, medioambiental, de seguridad o social así lo recomendasen.*
>
> *Cuando la autorización afectase a espacios naturales protegidos, el promotor o promotora ha de presentar un proyecto a los efectos de que el órgano ambiental decida en cada caso, de forma motivada, si dichos proyectos han de someterse o no a una evaluación de impacto ambiental.*

Recordemos que la obligación de evaluar las consecuencias que pueda tener la realización de cualquier plan o proyecto sobre los valores que justificaron la inclusión de los distintos territorios en la Red Natura 2000 es un requisito recogido en el artículo 6.3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE, en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al cual remite también la Disposición adicional séptima de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Una medida prevista para excluir los aprovechamientos cinegéticos son los refugios de fauna entendidos como "*terrenos que queden sustraídos al aprovechamiento cinegético por razones de carácter biológico, científico o educativo, a fin de asegurar la conservación de determinadas especies de la fauna silvestre*" (art. 33). En estas áreas la caza estará permanentemente prohibida, sin perjuicio de que por circunstancias especiales la consejería competente en materia de caza pueda ejecutar controles de población o autorizar el ejer-

3. *http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/26/galicia/1395858117_565154.html.*

cicio excepcional de la caza por razones técnicas, de seguridad, científicas, sanitarias o sociales.

La creación de estos refugios puede promoverse de oficio por la Xunta de Galicia pero también puede hacerse "a instancia de entidades públicas y privadas cuyos fines sean culturales, deportivos, científicos o ambientales, acompañando a la solicitud una memoria justificativa de su conveniencia y finalidad" (art. 34.2).

El Comité Gallego de Caza y los Comités de Caza provinciales como órganos de participación consultivos en la actividad cinegética quedan sin desarrollar ni en sus trazos básicos postergando al desarrollo reglamentario su composición y funciones. No está por tanto determinado cual será el peso de las federaciones de caza y las organizaciones de protección de la naturaleza en estos órganos.

2.3. MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN EÓLICA TRAS EL FRACASO DE LOS CAMBIOS DE LA ANTERIOR LEGISLATURA

La Ley 4/2014, de 8 de mayo, por la que se modifica la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, supone un punto y seguido en un lustro de cambios en la legislación del otrora pujante sector eólico gallego hoy sumido en una profunda parálisis.

El sector eólico se había convertido en un terreno de batalla político en el periodo 2005-2009 después de la aprobación del Decreto 242/2007 por parte del gobierno bipartito que introducía por primera vez la adjudicación de megavatios mediante concursos competitivos, prohibía nuevos parques en Red Natura, generalizaba la evaluación de impacto ambiental y preveía una priorización de los proyectos que garantizaran una participación pública en las empresas. El Partido Popular adoptó como una de sus primeras medidas de gobierno la paralización del concurso eólico aprobando la Ley 8/2009 con la que blindaba normativamente el sector y adoptaba una discutida decisión de "desistimiento" del procedimiento de adjudicación de megavatios. Esta decisión dio lugar a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 24 de julio de 2012 determinaba la legalidad de aquel concurso y establecía que la Xunta había incurrido en desviación de poder con esa anulación.

Todos esos años de inseguridad jurídica en el sector, con cruces de reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre los primeros adjudicatarios y la Xunta, se unieron al cambio en el marco jurídico estatal en

relación con las primas a las energías renovables. En ese contexto de incertidumbre se aprueba este cambio normativo.

Un cambio normativo que hace mención precisamente a los fuertes cambios tanto económicos, como normativos (en especial el Real decreto ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, y la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, que consolida y da carácter de permanente a las medidas aprobadas previamente, a través del Real decreto ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos, el Real decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y el Real decreto ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, modificaron sustancialmente las retribuciones económicas de las instalaciones de parques eólicos).

La modificación introducida en la ley busca flexibilizar los requisitos económicos, señaladamente, los plazos y condiciones de las garantías que deben depositar los concesionarios de parques eólicos. Se "procede a la modificación del plazo para la constitución de la fianza destinada a garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en la autorización administrativa. Con la presente modificación se desplaza la obligación de constitución de la fianza al momento previo al inicio de las obras. Anteriormente, la fianza debía constituirse en el plazo de un mes desde la notificación de la autorización administrativa, eliminando parte de las cargas financieras que tienen las empresas que emprendan un proyecto eólico".

Esta modificación se aplica también, para lo que se efectúa una modificación en las disposiciones transitorias de la ley, a aquellos promotores con fianzas ya constituidas que podrán retirarlas y constituirlas en el momento que vayan a iniciar las obras lo que, teniendo en cuenta, los largos plazos que existen para la autorización definitiva de los proyectos y, además, los retrasos que están experimentando muchos proyectos dada la falta de viabilidad económica es de interés para los promotores.

Estamos por tanto ante una modificación menor de la ley vigente que lo único que pretende es suavizar las exigencias económicas a proyectos ya autorizados pero no construidos. De todas formas esta flexibilización puede ser discutible en tanto que favorece una congelación

del sector con megavatios adjudicados pero no efectivizados en forma de parques en funcionamiento a la espera de un mejor momento para el sector. Desde el punto de vista de que estamos ante el disfrute de un bien público, el viento, no parece muy correcto que los adjudicatarios incumplan sus obligaciones de puesta en marcha de los parques y la administración no proceda contra ese incumplimiento sino, antes al contrario, aligere la penalización económica que supondría el depósito de la fianza económica durante ese periodo de *impass*.

Por otra parte se aprobó la Orden de 27 de enero de 2014 por la que se aprueban las normas de aplicación del canon eólico, desarrolla el tributo ambiental creado por la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crea el canon eólico y el Fondo de compensación ambiental[4]. Esta es una norma dirigida fundamentalmente a potenciar el uso de los medios electrónicos en relación con este tributo.

Mediante esta orden se crea y se regula el Censo electrónico de parques eólicos de Galicia (CEPEG), se aprueban los modelos en formato electrónico de declaración inicial y modificación de los datos incorporado al CEPEG, se aprueba el modelo de autoliquidación del canon eólico y se dictan las normas de aplicación del canon eólico de acuerdo con los principios y disposiciones generales reglamentarias contenidas en la normativa general tributaria.

2.4. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO SANCIONADOR DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES EN CAUTIVIDAD

La Ley 8/2014, del 26 de septiembre, de reforma de la Ley 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad actualiza algunos preceptos de una ley ya con cierta solera. Precisamente la ausencia de una previsión específica para la actualización de las sanciones provoca esta modificación que no entra en más cambios.

Con la finalidad de dar un mensaje de condena al maltrato animal que vaya acompañado de medidas disuasorias se endurecen las sanciones previstas, con sanciones muy graves que pueden alcanzar los 30.000 euros. También se introduce una disposición adicional tercera que faculta a la Xunta de Galicia a proceder a nuevas actualizaciones conforme a la variación anual del IPC o índice que lo substituya, en la línea que acostumbran a prever las normas de más reciente factura.

4. *http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140130/AnuncioCA01-270114-0001_es.html.*

En un gesto inusual se da un destino finalista a los ingresos que se obtengan por las actuaciones sancionadoras que en la disposición adicional quinta indica que se destinarán a "actuaciones que tengan por objeto el fomento de la protección de los animales".

Finalmente se introduce una disposición adicional cuarta para dar un mandato a la Xunta de Galicia para que elabore, en colaboración con las entidades protectoras y asociaciones, campañas de sensibilización en relación con los contenidos de la ley.

2.5. UNA RESOLUCIÓN DISCUTIDA QUE MODIFICA LAS CONDICIONES AL SISTEMA AUTONÓMICO DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS

El modelo de tratamiento de residuos autonómicos ha sido objeto continuado de polémica tanto por su apuesta por la incineración, la insuficiencia palmaria de las instalaciones para tratar el volumen de residuos que recoge, una gestión administrativa y contable con claroscuros y, últimamente, una subida abrupta del canon que deben abonar los ayuntamientos del 34%. En este contexto hay ayuntamientos que están explorando nuevas fórmulas municipales o comarcales para salirse de SOGAMA y un volumen significativo decidieron dar una batalla social y judicial frente a la subida del canon por entender que es muy superior a la repercusión que podría tener el nuevo marco eléctrico en el precio además de suponer una modificación unilateral de las condiciones pactadas en los contratos de adhesión.

Respondiendo a ese malestar y oposición la Consellería de Medio Ambiente aprueba una *Resolución de 15 de deciembre de 2014 por la que se establecen las condiciones para la adhesión al sistema promovido por la Administración autonómica para la gestión institucional de los residuos domésticos* (DOG de 19 de diciembre). La Consellería pretende garantizar el pago municipal al sistema de gestión de residuos blindando tanto los pagos como la participación en el propio sistema. Por un lado, frente a los recursos judiciales e impagos por desacuerdos en el canon, se posibilita la retención de lo endeudado con cargo a las cantidades que correspondan a cada municipio como participación en el Fondo de Cooperación Local. Por otro se obliga a los ayuntamientos a tomar la decisión de adhesión al sistema en un plazo muy corto (dos meses desde la publicación de la resolución) y se impide su salida en cinco años, según se afirma para garantizar la sostenibilidad, intentado abortar varios proyectos de compostaje, recogida puerta a puerta o tratamiento selectivo más avanzado que se estaban gestando. Es discutible que estas previsiones, en concreto las que tienen contenido presupuestario

como es la retención de fondos, se puedan adoptar en una resolución administrativa y varios ayuntamientos han anunciado recursos.

3. ORGANIZACIÓN

El Decreto 115/2014, de 11 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 44/2012, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras[5] introduce algunos cambios en la estructura administrativa de la Consellería.

Estos cambios vienen motivados por la necesidad de actualizar los órganos superiores y de dirección de la Consellería al tiempo que sus entidades públicas adscritas "una vez que entraron en funcionamiento el organismo autónomo Instituto de Estudios del Territorio y la entidad pública empresarial Aguas de Galicia, se realiza una nueva distribución de las funciones atribuidas a la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental, se reasignan y adaptan las funciones de la Dirección General de Movilidad a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea, y se tienen en cuenta las nuevas necesidades surgidas en el ámbito de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, desde la aprobación del Decreto 44/2012, de 19 de enero, que aconsejan una reordenación de las funciones correspondientes a las subdirecciones generales y servicios de esta dirección general". Es por tanto un cambio de cierto calado en el conjunto de las funciones ambientales atribuidas a los distintos órganos y entes dependientes de la consellería.

4. EJECUCIÓN

4.1. UN LIMITADO PLAN DIRECTOR DE LA RED NATURA

Se publica el Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia[6]. Después de una prolongada tramitación[7], ve la luz este plan entre críticas

5. *http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140923/AnuncioCA02-160914-0007_es.html.*
6. *http://www.xunta.es/dog/Publicados/2014/20140331/AnuncioCA02-270314-0001_es.html.*
7. La exposición de motivos la relata: "En cuanto al procedimiento de elaboración del decreto, el día 13 de junio de 2011 se presentó el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia al Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sosteni-

sobre sus limitados efectos y el reducido alcance de la Red Natura en Galicia. Tan sólo un 12% del territorio está protegido, menos de la mitad de la media estatal, y sin atender las demandas de la propia Unión Europea en relación con la ausencia de lugares significativos para su protección.

En relación con los usos prohibidos y permitidos el Plan director mantiene abiertos ciertos usos que han causado gran polémica por la proliferación de proyectos relacionados (energía eólica, acuicultura, minería).

La regulación establece un catálogo de exclusiones de actividades en Red Natura 2000 que, sin embargo, está plagado de excepciones tanto para actividades ya existentes, como para nuevas actividades. Así se autorizan excepcionalmente nuevos aprovechamientos mineros siempre que sean identificados "como zonas con potencial minero por el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia" al igual que se permite la continuidad y ampliación de explotaciones existentes. Igualmente se admite la repotenciación o reemplazo de molinos en parques eólicos; la modernización y ampliación de aprovechamientos hidráulicos; y la modificación de proyectos de energía fotovoltaica. También en materia energética se podrán autorizar proyectos industriales ligados a producción de energía eléctrica renovable que estén incluidos en el Plan energético de Galicia vigente y cuya viabilidad queda condicionada, además de a lo dispuesto por la

---

ble como órgano consultivo de carácter colegiado de la Administración pública gallega. Por medio del anuncio de 20 de junio de 2011 se acordó someter a la participación del público el borrador del plan director, conforme a lo establecido en el artículo 16.1.a) 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. Tras el período de consultas, se acordaron una serie de modificaciones para la mejora del documento.

Conforme a lo establecido en los artículos 21.2 y 44 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, mediante los que se regulan los procedimientos de información pública y audiencia a los interesados, previos a la aprobación de los PORN y a la declaración de ZEC, y a lo establecido en el artículo 23.4 de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, el 17 de julio de 2012 se publicaba en el Diario Oficial de Galicia núm. 136 el Anuncio de 5 de julio de 2012, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, por el que se acordaba someter al procedimiento de información pública y audiencia a los interesados el proyecto de decreto por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia.

Posteriormente, el proyecto de decreto se sometió al trámite de audiencia de los ayuntamientos afectados durante un período de quince días hábiles. Asimismo, fueron oídas las juntas consultivas de los parques naturales constituidas al amparo del Decreto 265/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica la composición de las juntas consultivas de los parques naturales de Galicia.

Finalmente, el texto modificado fue presentado de nuevo ante el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible el 20 de diciembre de 2013".

normativa sectorial correspondiente, al sometimiento de los proyectos al procedimiento de evaluación ambiental". Asimismo "la ubicación de las nuevas construcciones para acuicultura estará permitida incluso en el más restrictivo de los tres tipos de zonas de protección de la Red Natura, que supone el 26% del total, con un nivel de conservación de los valores naturales "muy alto"[8].

Por otra parte, tampoco se contemplan planes para la recuperación de los valores naturales de los espacios ya ocupados dentro de las áreas protegidas, existiendo en la actualidad tanto canteras como parques eólicos y otras actividades en espacios de la red.

En definitiva, un Plan Director que dirige poco y protege menos.

4.2. EL PLAN HIDROLÓGICO GALICIA-COSTA 2015-2021

En septiembre de 2014 se publica el borrador del Plan hidrológico Galicia-Costa 2015-2021 que se sometió a consultas para elaborar el documento de alcance del estudio ambiental estratégico dentro de la evaluación ambiental estratégica (*http://goo.gl/9O7UR6*).

Este plan se corresponde con la demarcación hidrológica de aguas de competencia autonómica. Después del primer ciclo de planificación que se derivaba de las obligaciones de la Directiva Marco de Aguas (2009-2015), se somete a revisión la planificación de estas aguas. Se espera que resulte aprobado a finales de 2015.

4.3. DECLARACIÓN DE UN ECOSISTEMA DUNAR COMO ESPACIO NATURAL DE INTERÉS LOCAL

Por Orden de 4 de julio de 2014 se declara, de manera provisional, como espacio natural de interés local el ecosistema dunar Praia América-Panxón, en el ayuntamiento de Nigrán (DOG de 17 de julio). Esta declaración corresponde a la Xunta de Galicia si bien la gestión del espacio natural es de competencia municipal. El Acuerdo municipal que lo precede contiene un compromiso formal de poner en práctica las medidas de conservación y elaborar el plan de conservación.

La regulación de los espacios naturales de interés local recogida en la Ley 9/2001, del 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, fue desarrollada por el Decreto 124/2005, de 6 de mayo, por el que se regula la figura del espacio natural de interés local (ENIL) y la figura del espacio

8. *http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/28/galicia/1396035268_962595.html.*

privado de interés natural. El artículo 4 de este decreto recoge la posibilidad que tiene la consellería con competencias en materia de conservación de la naturaleza de declarar, de forma provisional, un ENIL por un plazo no superior a dos años. Dentro de este plazo los promotores deberán presentar, como requisito imprescindible para la declaración del ENIL, el plan de conservación de este espacio.

Los efectos de la declaración son que los aprovechamientos y los usos de los bienes y recursos incluidos dentro del ENIL ecosistema dunar Praia América-Panxón se llevará cabo de manera que resulten compatibles con la conservación de los valores que motivaron su declaración. La Administración autonómica evita contraer cualquier tipo de compromiso con esta declaración y excluye expresamente los de índole económica y que esta declaración suponga la inclusión en la "Rede galega de espazos naturais protexidos" (art. 6).

5. JURISPRUDENCIA

Probablemente de las sentencias de este periodo la que merezca ser destacada es la Sentencia de la Audiencia Nacional 4951/2014, de 4 de diciembre, en relación con la energía eólica marina. Galicia ha planteado varias líneas de oposición a la autorización estatal de parques eólicos marinos, tanto por motivos competenciales como por cuestiones ambientales y de protección de los recursos pesqueros y marisqueros. El Parlamento de Galicia había adoptado una resolución unánime[9] en contra de estas infraestructuras energéticas debido al elevado impacto que podrían tener sobre los recursos pesqueros y marisqueros, además del paisajístico, debido a la configuración de la costa gallega en la que la estrechez de la plataforma continental acercaría mucho a la línea de costa estas instalaciones. También la Xunta de Galicia había planteado un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional, fallado también en 2014 (Sentencia 3/2014, de 16 de enero de 2014), en relación con el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

La SAN 4951/2014 aborda un recurso planteado por la Xunta de Galicia contra la resolución conjunta de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, de 16-4-2009 por la que se aprueba el estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parque eóli-

9. *http://elpais.com/diario/2009/05/13/galicia/1242209894_850215.html.*

cos marinos, publicada en el BOE de 8-5-2009 mediante resolución de 30-4-2009 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia. El recurso pedía la anulación de la resolución estatal y planteaba también un recurso indirecto contra el Real Decreto 1028/07, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, o, en su defecto, o, en todo caso, se realicen las siguientes condenas sobre el Estudio. En caso de no prosperar estas pretensiones se solicitaba una condena a modificar el estudio excluyendo las aguas interiores, lo que exceda de las 12 millas de la línea bases, las rías gallegas, reservas marinas de interés pesquero y espacios que entran en Red Natura 2000 y la costa que está vinculada a elementos de interés cultural. Igualmente se recogía en el *petitum* la participación de la Administración autonómica como órgano substantivo del procedimiento de evaluación de impacto y la necesidad de un informe preceptivo y vinculante autonómico del órgano cultural autonómico en substitución del previsto del Ministerio de Cultura. En suma, se reclamaba la anulación y la ulterior gestión autonómica de estos proyectos en base a las competencias substantivas sobre aguas interiores, pesca y marisqueo, cultura y gestión en materia de medio ambiente.

Con posterioridad a la STC 3/2014 la representación de la Xunta adapta sus pretensiones limitando el recurso a las aguas interiores que no podrían estar afectadas por el RD 1028/07, que sólo proyectaría su eficacia sobre el mar territorial, debiendo esas zonas convertirse en zonas de exclusión –no aptas– en virtud de la afectación paisajística y física de los autogeneradores en una franja de importante valor pesquero. También se mantiene la impugnación referente a la afectación de zonas de interés cultural ya que "por la existencia de muchos yacimientos subacuáticos no tenidos en cuenta, se ha de anular el Estudio respecto del litoral gallego por esta carencia, o en su defecto, se declare que se debe decretar como zona de exclusión toda zona donde la Xunta de Galicia determine la existencia de un elemento de interés cultural, o, en todo caso, que sean zona de exclusión".

La Audiencia Nacional rechaza la pretensión de anular el estudio en lo que se refiere a la determinación de zonas aptas y zonas de exclusión: "En este punto de oposición de la demanda hay que reseñar que se confrontan los informes técnicos de una y otra Administración, estatal y autonómica, sin que resulte que el Estudio Ambiental del Litoral Español, aprobado por la Administración competente para ello, la central, y en lo que concierne exclusivamente al litoral gallego (no va más allá la legitimación recursiva de la Xunta), haya incidido en arbitrariedad o irracionabilidad a la hora de

seleccionar la opción más recomendable en la zonificación que contiene, estando motivada la selección" indicando que el eventual cuestionamiento podrá hacerse en su momento cuando se tramite cada parque eólico y se realice la evaluación de impacto ambiental.

Se estima, en cambio, la alegación en cuanto a las aguas interiores indicando que se ha de "estimar el recurso en este punto pero limitándose el pronunciamiento a lo concerniente a las aguas interiores en las que si concurre un interés de la recurrente dada sus competencias y sin efectuar pronunciamiento anulatorio alguno en relación a lo que pudiera referirse a lo que exceda de las 12 millas náuticas (entre ellas la zona contigua y la zona económica exclusiva sobre las que también inciden los derechos soberanos de España) pues en este marco ninguna competencia autonómica puede suscitarse". En relación con las alegaciones en materia de cultura la sentencia es desestimatoria tomando como base la argumentación de la STC 3/2014 según la cual el territorio gallego no incluye el mar territorial y no existe ningún supuesto de ejercicio extraterritorial de competencias autonómicas previsto estatutariamente en este ámbito.

Es, en suma, una sentencia complementaria de la del TC sobre una materia controvertida, parcialmente estimatoria de las pretensiones de la Xunta de Galicia.

Las actividades molestas, en concreto un crematorio, son objeto de la STSXG 486/2014 de 15 de mayo. El objeto del proceso era la impugnación tanto de la licencia de obras a fin de la reforma parcial de preexistente tanatorio como de la licencia provisional de crematorio en O Barco de Valdeorras (Ourense). Los demandantes habían visto estimada su impugnación en primera instancia por S. 171/13, de 15 de julio. El citado crematorio precisaba un trámite de incidencia ambiental que fue evacuado y "necesita autorización administrativa para el foco emisor" según lo dispuesto en el Grupo B) del Anexo correspondiente y en el Art. 13,2 de la Ley núm. 34/07, de 15 de Noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en relación con el Real Decreto núm. 100/11, de 28 de Enero, por el que se autorizó el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecieron las disposiciones básicas para su aplicación. El problema radicaba en que non constaban los correspondientes justificantes de control de las emisiones atmosféricas del foco emisor con anterioridad al otorgamiento de aquella mencionada licencia de obra y actividad otorgadas ni la pertinente autorización sanitaria. El fallo es desestimatorio ya que "por consiguiente, en defecto de aquellas mencionadas autorizaciones sectoriales de índole medioambiental y sanitaria de ámbito autonómico

al efecto legal y reglamentariamente exigibles y sin embargo, omitidas –amén de aquella modificación sustancial del uso al pasarse allí e "in situ" de una mera actividad de tanatorio a un cometido de crematorio que constituye una inequívoca actividad clasificada que no constaba siquiera sectorialmente autorizada–, procede desestimar aquel recurso de apelación suscitado por aquella referida Representación legal del Excmo. Ayuntamiento de O Barco de Valdeorras (Ourense), confirmándose ahora y "ad quem" aquella precedente e inicial Sentencia núm. 171/13, de 15 de Julio".

Por su parte la STSJG 556/2014, de cinco de junio, se estudia el recurso interpuesto por la Asociación de Afectados Plataforma Cidadán para a Vía de Alta Capacidade, contra Resolución de la Dirección Xeral de Infraestructuras de la Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras de fecha de 24 de noviembre de 2009 por la que se revoca parcialmente la Resolución de 15 de noviembre de 2006, relativa a la aprobación del Documento Complementario al Estudio Informativo de la Vía de Alta Capacidad Tui-A Guarda y por la que se dispone la redacción de un nuevo documento técnico relativo al trazado del tramo 2 de dicha vía y también se dirige este recurso, por vía de ampliación, contra Resolución de fecha de 22 de diciembre de 2010 de dicha Dirección Xeral, por delegación del Conselleiro, por la que se aprueba el expediente de información pública y, definitivamente el Estudio comparativo de alternativas de la Vía de Alta Capacidade Tui-A Guarda. El TSXG no acepta los motivos expuestos en contra del estudio motivado de alternativas entendiendo que la afectación a un humedal por una parte no goza de un régimen de protección específico, no hay afección al dominio público marítimo-terrestre y las impugnaciones de la parte demandante al Plan de Ordenación del Litoral tampoco habían sido aceptadas en el recurso contencioso administrativo 4213/11. No se aceptan tampoco las pretensiones en relación con la caducidad del estudio de impacto ambiental. También entiende que las alegaciones en cuanto a "omisiones como la ausencia de estudio de la incidencia acústica –a.4.4 Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica de Galicia–, localización de zonas destinadas a acumulación de materiales, insuficiencia del plan de vigilancia ambiental, estudio de corredores faunísticos, valoración del medio social, ordenación urbanística y económica del Concello de Tomiño y estudio del Paisaje" deben ser desestimadas a la vista de la documentación existente. Por todo ello la sentencia es desestimatoria de la totalidad de las pretensiones de los demandantes.

Debemos también mencionar un numeroso grupo de sentencias del TSJ de Galicia en relación con la liquidación del canon eólico. En síntesis las compañías eléctricas plantean dos motivos de impugnación: "1) El canon

eólico infringe el bloque de constitucionalidad al producir un solapamiento con tributos locales y estatales, la realidad material sobre la que repercute se superpone a la gravada con el Impuesto de Bienes Inmuebles, con el Impuesto de Actividades Económicas y con el Impuesto a la Electricidad teniendo claramente una finalidad fiscal; la Orden de 7 de enero de 2010 que le da cobertura es nula por inconstitucionalidad, lo que conduce a la necesidad de planteamiento de la pertinente cuestión de inconstitucionalidad. 2) Infracción del derecho de la Unión Europea, la Ley Eólica infringe la Directiva 2009/28, de 23 de abril de 2009; incompatibilidad con el canon eólico, ausencia de una justificación válida para su implantación e infracción de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima" (*vid.* por todas la S. TSJG. 1295/2014, de 29 de octubre, *http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7230463&links=medio%20ambiente&optimize=20141219&publicinterface=true*).

Con respecto al argumento de solapamiento con otros tributos la Sala advierte que la regulación propiamente dicha del tributo no permite distinguir una finalidad distinta y ligada a la afección paisajística o contaminación de los parques eólicos pero que un examen de la documentación aportada, tardíamente, por la representación procesal de la Xunta de Galicia, si permite apreciar esa finalidad ambiental por lo que cabría desestimar ese argumento. En relación con la infracción del derecho de la Unión europea la generalidad de la formulación de la demanda lleva a no entrar en ese aspecto y a desestimar acordando también no plantear ni la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional ni la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se interesaron por la actora.

La calidad de las aguas de las rías ha sido ya en alguna ocasión objeto de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE y en 2014 parece abrirse un nuevo frente. La Comisión europea decidió abrir un procedimiento judicial por el deficiente tratamiento de las aguas residuales en la ría de Pontevedra tras haber verificado por los informes internos que los datos facilitados son incompletos o muestran que no se cumplen los niveles exigidos[10].

En materia de ejecución de sentencias hay que señalar la problemática ligada a la ejecución de una sentencia de derribo de unos rellenos declarados ilegales por el TSXG en 2009 correspondientes a la Autoridad Portuaria de Marín-Pontevedra. Son 300.000 metros cuadrados afectados por una providencia de 19 de septiembre de 2014 en los que se instaba a la ejecución en un plazo de 20 días, providencia que se une a un auto de 22 de febrero

10. Faro de Vigo 27.10.2014.

de 2013 y otro de 30 de julio de 2014, y se amenazaba con la imposición de multas coercitivas.

6. PROBLEMAS

Con la aprobación del nuevo Reglamento de la Ley de Costas se reabre el debate sobre la ubicación de ciertas instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre. Singularmente la fábrica de celulosa de ENCE en Pontevedra ve el camino abierto para una prórroga de la concesión evitando así un cierre que ha sido demandado reiteradamente por el ayuntamiento y asociaciones ciudadanas. Está pendiente además la ejecución de una sentencia en relación con la tramitación de un procedimiento de caducidad de la concesión. La Xunta de Galicia ya ha aprovechado el desapoderamiento competencial que implica el nuevo marco normativo para esquinar ese debate en un claro movimiento para apoyar una prórroga concesional.

En materia minera sigue dando coletazos el agresivo proyecto de extracción de oro con cianuro y a cielo abierto en Corcoesto. Si bien la Xunta había paralizado su tramitación por no haberse aportado las garantías financieras requeridas, la compañía canadiense que tramita este proyecto, anuncia avances para poder cumplir con estas exigencias.

Como broche positivo hay que señalar el informe negativo de los servicios de Patrimonio en relación con un proyecto de urbanización que afectaba el núcleo de un jardín protegido en el balneario de Mondariz. La Dirección Xeral de Patrimonio Cultural considera el uso residencial "incompatible con la protección del conjunto" y "una pérdida y destrucción de una parte primordial de su naturaleza intrínseca". De acuerdo con la normativa aplicable el conjunto de gran hotel y el jardín serían una "unidad indivisible" y el informe indica que "no parece adecuado incluir nuevas edificaciones en el ámbito de los espacios libres, salvo que colaboren de forma evidente a su conservación y protección". El expediente está pendiente del visto bueno de la Xunta a través de la Secretaría de Calidade e Avaliación Ambiental, que instó la redacción del informe y lo incluye en el documento de referencia de la evaluación ambiental estratégica, fechado el 30 de septiembre.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejera de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras: Ethel Mª Vázquez Mourelle.

Secretario General de Calidad y Evaluación Ambiental: Justo de Benito Basanta.

Directora General de Conservación de la Naturaleza: Verónica Tellado Barcia.

8. BIBLIOGRAFÍA

NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Derecho y políticas ambientales en Galicia: Languideciente política y legislación ambiental", *RCDA*, vol. V Núm. 2 (2014).

– "Derecho y políticas ambientales en Galicia: reducción de cargas administrativas…, y ambientales", *RCDA*, vol. V Núm. 1 (2014).

PENSADO SEIJAS, Alberto. "Estudo sobre a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica (Unificación normativa da tramitación integral das actividades e obras en Galicia)", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 46 (julio-diciembre 2013).

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M. C., "Jurisprudencia ambiental en Galicia", *RCDA*, vol. V Núm. 1 (2014).

– "Jurisprudencia ambiental en Galicia", *RCDA*, vol. V Núm. 2 (2014).

XXXIII

Islas Baleares: Nuevos conflictos ambientales

BARTOMEU TRIAS PRATS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. Disposiciones con rango de ley.* A. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Islas Baleares. B. Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Islas Baleares. C. Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Islas Baleares. D. Decreto-ley 3/2014, de 5 de diciembre, de medidas urgentes destinadas a potenciar la calidad, la competitividad y la desestacionalización turística de las Islas Baleares. E. Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Islas Baleares. *2.2. Otras disposiciones y actos.* A. Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el cual se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en aguas interiores de las Islas Baleares. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN. 5. JURISPRUDENCIA. 6. CONFLICTOS AMBIENTALES. 7. APÉNDICE INFORMATIVO.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El 2014, podría decirse así, ha sido un año de notables acontecimientos relacionados con el medio ambiente. En especial, cabe destacar la importante actividad legislativa que se ha producido a lo largo del año, traducida en la aprobación de toda una serie de leyes que, si bien encajan en otros sectores competenciales distintos de la protección del medio ambiente, no hay duda de que tienen una destacada proyección o impacto sobre la esfera medioambiental. Así, por ejemplo, debemos mencionar la aprobación de una Ley general agraria de las Islas baleares; o también la aprobación de una Ley de ordenación de la actividad minera. Y sin olvidar, por supuesto,

la aprobación –al fin, cabría decir– de la Ley de ordenación y uso del suelo de las Islas Baleares. Tal vez ésta última represente el hito normativo más destacado del año, o más bien de los ultimo años, con la que se ha cubierto finalmente un vacío en el ordenamiento jurídico autonómico que desde largo tiempo venía denunciándose. Tras la aprobación de la mencionada Ley del suelo autonómica al menos ya no podrá decirse que las Islas Baleares eran la única comunidad que no disponía de una legislación urbanística general propia.

Más adelante, en el apartado dedicado a normativa, habrá oportunidad de dar cuenta detallada del contendido de las diferentes disposiciones a las que ahora nos referimos, y de destacar las luces y sombras de cada una de ellas. En este momento, sin embargo, nos interesa poner el enfoque sobre dicha normativa desde una perspectiva distinta, más de carácter conceptual o estructural. O por decirlo de otra manera, nos interesa destacar ahora cómo algunas de esas normas mencionadas constituyen perfecto ejemplo de un fenómeno que ha marcado la evolución normativa de los últimos tiempos con respecto a un sector tan relevante en las Islas Baleares como es el de la ordenación del territorio y el urbanismo.

A pesar de no haber dispuesto de una Ley del suelo hasta este año, no puede decirse en absoluto que las Islas Baleares hayan sido ajenas o hayan mostrado despreocupación respecto a la ordenación territorial y urbanística. Más bien todo lo contrario, las Islas Baleares han sido pioneras en estos ámbitos, especialmente en el de la ordenación del territorio, habiendo construido desde los inicios de la autonomía un sistema de ordenación territorial completo, correctamente estructurado y bien engranado, que ha sabido dar respuesta, además, a las necesidades derivadas del singular modelo de organización territorial interna. Y tal vez algo que sea más importante: un sistema que se ha caracterizado por su vocación y capacidad integradora de las distintas actividades dotadas de proyección territorial, hasta el punto de que con frecuencia el desarrollo de algunas políticas sectoriales de máxima relevancia en las Islas Baleares, como por ejemplo la turística, por citar la más significativa, se ha articulado en gran medida a través de los diferentes instrumentos y técnicas propias de la ordenación territorial.

Este modelo, sin embargo, se ha ido desdibujando desde hace algunos años. Quizá como consecuencia de la crisis económica, o quizá simplemente con la excusa de la crisis, en los últimos tiempos han venido proliferando las normas cuyo destino, confesado expresamente, ha sido fundamentalmente el de impulsar y favorecer el desarrollo de la actividad económica privada, especialmente en dos sectores estratégicos de las islas, la construcción y el

turismo. En ocasiones a través de disposiciones generales, o en la mayoría de las veces, desafortunadamente, mediante las denominadas normas de «medidas urgentes», se ha ido tejiendo todo un complejo entramado normativo cuyo objetivo ha sido barrer el ordenamiento jurídico eliminando de aquí y de allá cuantas regulaciones o exigencias pudiera considerarse que entorpecían, ya fuera en lo sustantivo como en lo procedimental, la puesta en marcha y el desarrollo de determinadas actividades atrayentes para la inversión privada y con capacidad para generar riqueza. Sin duda uno de los sectores normativos más afectados por esa operación de barrido ha sido el de la ordenación territorial y urbanística. Ello ha provocado, desde luego, notables dificultades en cuanto a la integración y coherencia de dicho sector del ordenamiento jurídico autonómico. Pero sobre todo, eso es lo que queríamos destacar aquí, la operación ha comportado una cierta mutación de la relación clásica que existía entre la ordenación territorial y otros sectores tradicionales de actividad. Si antes dicha relación se había articulado fundamentalmente desde la lógica de la ordenación territorial, centrada en la planificación y ordenación espacial de las actividades, ahora parece que la relación ha pasado a estar gobernada por otra óptica distinta, la de la lógica interna, esencialmente económica, de tales actividades. En definitiva, la satisfacción de los requerimientos de dichas actividades, en su dimensión de actividades empresariales, ha pasado a primar sobre los requerimientos que impone la integración de las mismas, en su dimensión de actividades con fuerte impacto territorial, dentro de un modelo de organización racional y global del territorio.

En buena parte de las normas que se han aprobado en el año 2014 puede observarse perfectamente esa nueva filosofía.

Al margen de lo dicho hasta aquí, una visión o valoración general del 2014 no puede pasar por alto la referencia a uno de los acontecimientos que sin duda ha marcado el año, y que con toda probabilidad lo hará también el siguiente o siguientes. Nos referimos a las que se han dado en llamar, coloquialmente, «prospecciones petrolíferas». O para ser precisos, al proyecto de campaña sísmica, para la investigación de hidrocarburos, que se pretende llevar a cabo en la zona del Golfo de Valencia. Y que afecta, por consiguiente, al mar balear. Más adelante, en otro apartado de esta crónica, nos referiremos con mayor detalle al supuesto que ahora mencionamos. No obstante, era merecido dejar constancia del mismo desde este momento, por su trascendencia y significación, en la medida que ha supuesto la aparición de un importante conflicto medioambiental que hasta ahora había sido desconocido en las Islas Baleares. En efecto, a pesar del carácter insular de la comunidad balear, las aguas marítimas no han sido

normalmente un foco prioritario de atención desde el punto de vista de las preocupaciones ambientales. Curiosamente, a pesar de su carácter insular, la principales problemáticas se han centrado en la mayoría de ocasiones sobre tierra firme. Y así aun en el supuesto de afectar a la extensa zona litoral, pues en tal caso la controversia ha venido motivada casi siempre por los intensos procesos de urbanización desarrollados en la parte terrestre de la franja litoral. Como decíamos antes, pues, el caso de las llamadas «prospecciones petrolíferas» representa una auténtica novedad en el ámbito de los conflictos ambientales de la comunidad autónoma. Tal vez por ello, o en buena parte por ello, se explica la enorme repercusión que ha tenido el asunto tanto a nivel de los poderes públicos como del conjunto de la sociedad balear.

2. LEGISLACIÓN

2.1. DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY

Según ya se dijo antes, el año 2014 ha destacado por la actividad legislativa llevada a cabo. No en términos cuantitativos, es cierto, pero sí, sin duda, desde el punto de vista cualitativo, pues en este año se han aprobado diversas disposiciones de notable relevancia, llamadas a regular de manera general enteros ámbitos sectoriales con evidentes implicaciones sobre el medio ambiente.

A. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Islas Baleares

Con esta Ley se ha dado respuesta, por fin, a una reivindicación que desde hace largo tiempo venía poniéndose de manifiesto por parte de numerosos sectores y colectivos de la comunidad balear. Como ya dijimos en otro momento, la comunidad autónoma había legislado, y lo había hecho con profusión, en el ámbito de la ordenación territorial, dotándose de un completo sistema normativo. Y había legislado también, a su vez, en el ámbito de la ordenación urbanística, si bien aquí de una manera parcial, con leyes que sólo alcanzaban a cubrir determinados sectores específicos del urbanismo (suelo rústico, edificios fuera de ordenación, disciplina, etc.). En cualquier caso, parecía inadmisible que en estas condiciones, y siendo el urbanismo y la ordenación territorial ámbitos de máxima relevancia en la vida económica, social y política de la comunidad autónoma, ésta no dispusiera aún de una legislación general del suelo. La Ley 2/2014 (LOUS) ha tratado de poner fin a esa situación.

Sin embargo, lo primero que cabe advertir en la Ley es que, pese a su denominación, «de ordenación y uso del suelo de las Islas Baleares», ésta no es en realidad una norma general reguladora del régimen urbanístico del suelo. En efecto, aunque de la fórmula legal parece desprenderse que la Ley regula toda la actividad urbanística posible y todo el régimen jurídico de la propiedad del suelo, eso no es así, como decimos, ya que la Ley excluye de su ámbito de aplicación una de las tres categorías clásicas de suelo, el suelo rústico. Tal como se explica en su exposición de motivos, la LOUS deja al margen la regulación de los usos y actividades en suelo rústico –salvo en materia de intervención en el uso del suelo y de disciplina urbanística–, lo que comporta que dicha categoría de suelo habrá de continuar rigiéndose por su normativa específica (Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Islas Baleares). En definitiva, la LOUS no es una Ley de regulación integral del urbanismo balear, sino una norma que está enfocada básicamente desde la perspectiva del suelo destinado a ser ciudad, mediante la urbanización, y en menor medida del suelo que ya es ciudad, para la renovación o mejora de la urbanización existente y, en su caso, la edificación. En resumen, la LOUS está concebida sobre todo como una norma de ordenación del espacio urbano, regulando los diferentes aspectos relativos a la creación y organización de ese espacio. O lo que resulta equivalente, la LOUS es una norma que centra toda su atención en los suelos con aprovechamiento urbanístico.

Otra nota destacable de la LOUS es su carácter poco reglamentista. La propia Ley reconoce en la exposición de motivos dicho carácter poco reglamentista, que trata de justificar aduciendo la existencia de los consejos insulares y la necesidad de dejar a éstos suficiente espacio normativo. En nuestra opinión, se trata de una norma excesivamente poco reglamentista, que en ocasiones apenas llega a cubrir los estándares mínimos de regulación que son exigibles a las normas con rango legal. Por esa razón, la posibilidad en el futuro de poner en funcionamiento un sistema urbanístico completo de marca autonómica requerirá sin duda de los consejos insulares la realización de un importante esfuerzo regulador, aunque con la dificultad insalvable de no poder cubrir los vacíos legales.

Al margen de lo destacado anteriormente, se puede señalar también de la Ley su escasa originalidad y su conservadurismo. En efecto, se trata de una Ley poco original técnicamente, que no introduce fórmulas novedosas en prácticamente ninguno de los ámbitos que regula, sino que se limita a reproducir soluciones que ya venían establecidas por la legislación urbanística tradicional (la Ley del Suelo de 1976 y sus reglamentos de desarrollo) o por otras legislaciones autonómicas. En este sentido, la influencia

de la Ley catalana de 2010 en materia de gestión urbanística y ejecución de planes es más que evidente, como también lo es la mímesis que existe con la Ley andaluza de 2002 por lo que se refiere a intervención en la edificación y uso del suelo y al tema de la disciplina urbanística. La LOUS es además, como decíamos, una norma de marcado carácter conservador, en la medida que su regulación se mantiene plenamente dentro de los esquemas clásicos de la legislación urbanística tradicional, sin que haya habido una clara voluntad por parte de legislador balear de incorporar nuevos planteamientos o fórmulas que sí aparecen recogidas en otras legislaciones autonómicas. Esta es, sin duda, una opción del legislador perfectamente legítima, pero una opción que comporta la renuncia a introducir en el ordenamiento balear nuevas soluciones a problemas existentes que la legislación tradicional no había solucionado y que, en muchos casos, están funcionando correctamente en otras normativas autonómicas. Los ejemplos en este punto son abundantes, especialmente en materia de gestión urbanística y ejecución de los planes, donde la LOUS renuncia por completo a introducir la figura del agente urbanizador –que ya está generalizada en el derecho autonómico–, y donde se potencia incluso el papel de los propietarios del suelo con respecto a la legislación tradicional. El conservadurismo de la Ley se ha pretendido justificar en ocasiones (por ejemplo, en los debates parlamentarios) invocando una supuesta «neutralidad técnica» de la norma, llamada a constituir un marco jurídico aséptico, que no fije ningún modelo territorial concreto y que permita, por lo tanto, la puesta en práctica de políticas urbanísticas diferenciadas según el Gobierno de turno que haya en cada momento. No negaremos que éste constituye un deseo ciertamente razonable, ni tampoco negaremos que estamos ante una norma eminentemente técnica. Ahora bien, creemos que la pretendida neutralidad hubiera resultado incluso más reforzada si la Ley contemplara otras muchas opciones o alternativas técnicas que han quedado deliberadamente fuera de la norma. Ésta es sin duda una Ley con muchos vacíos, ya lo dijimos antes, una Ley que deja muchos temas sin regular, lo que conllevará en algunos casos su exclusión del sistema legal urbanístico, dada la imposibilidad de que los reglamentos de desarrollo puedan subsanar esa ausencia de regulación.

La falta de originalidad y el conservadurismo de la LOUS producen un efecto adicional en el contenido de su regulación, que ya hemos apuntado más arriba. Igual que sucedía con la legislación estatal de 1976, estamos ante una Ley pensada fundamentalmente para el desarrollo urbanístico, para la creación de nuevos suelos urbanizables y su transformación en urbanos (el "ensanche" tradicional), pero no está concebida en cambio para épocas de crisis, en que se ha de poner el acento en la renovación y remode-

lación de los tejidos urbanos ya existentes. En efecto, aunque la Ley utiliza muchas veces expresiones como "rehabilitación", "regeneración" o "renovación", falta en la misma la previsión de técnicas operativas concretas para llevar a la práctica con éxito tales operaciones urbanísticas, técnicas que ya existen en otras legislaciones autonómicas y que derivan actualmente de la Ley estatal 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Dependiendo de qué técnicas se trate, en este punto los reglamentos de desarrollo de la LOUS y los mismos planes urbanísticos (en especial, los planes generales) pueden llenar parcialmente este vacío legal, previéndolas y regulándolas adecuadamente, pero en otros casos no podrán hacerlo en absoluto al no tener el rango normativo suficiente para ello.

Finalmente, para acabar, no queremos pasar por alto la referencia a algunas determinaciones concretas de la Ley que han resultado particularmente conflictivas. Una de ellas, sin duda, es la contenida en el artículo 26, donde se regula la categoría de los llamados «asentamientos en el medio rural». Pese a lo que parece desprenderse de la denominación, tales asentamientos constituyen, según la Ley, suelo urbano. Y más aún, un suelo urbano dotado de un régimen singular, mucho menos exigente que el establecido con carácter general para esta clase de suelo, que se concreta: i) bien en exonerar el requerimiento de todos los servicios urbanísticos que el art. 30 LOUS impone a los terrenos para adquirir la condición de solar; o ii) bien en excluir la imposición de todos los deberes que el art. 32 LOUS establece para los propietarios del suelo urbano. Las previsiones del artículo 26 se han de poner en conexión, por otra parte, con lo establecido en la disposición adicional sexta de la Ley, donde se admite que el planeamiento general pueda aplicar la categoría de «asentamiento en el medio rural», y por consiguiente clasificar como urbanos, determinados suelos con cierto grado de transformación, aun cuando dicha transformación se hubiera llevado a cabo en una situación previa de clasificación del suelo como no urbanizable. La segunda determinación que merece destacarse es la recogida en la disposición transitoria décima, donde se regula que la que ya se ha venido en llamar «amnistía urbanística». Esto es, un procedimiento singular y extraordinario cuyo objetivo no es otro que conseguir la incorporación a la ordenación urbanística de edificaciones ilegales en el suelo rústico –común e incluso protegido– a las que ya no pudieran aplicarse, por prescripción de la infracción, medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

A la vista de lo que acabamos de exponer, es fácil advertir la finalidad que guía ambas disposiciones señaladas. De lo que se trata, en definitiva, es de regularizar determinadas situaciones de hecho surgidas muchas ve-

ces al margen de la legalidad urbanística. Y conseguir, de esta manera, que las situaciones afectadas adquieran una posición de igualdad respecto de aquellas otras nacidas conforme a la ordenación aplicable en su momento, lo que comporta la adquisición también de una importante plusvalía desde el punto de vista del mercado inmobiliario. Para todo ello, como hemos visto, no ha sido obstáculo tener que recurrir al establecimiento de excepciones y dispensas o a la previsión de procedimientos excepcionales.

B. Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Islas Baleares

El objeto de la Ley, según se explica en el artículo primero, es regular, dentro del marco competencial de la comunidad autónoma, el transporte público de viajeros –regular y discrecional– y la ordenación de la movilidad. En cuanto a lo primero, la Ley regula el transporte urbano e interurbano, ferroviario y por carretera, estableciendo el régimen aplicable a los operadores y usuarios. En cuanto a lo segundo, aquí de mayor interés, debemos destacar la previsión de diferentes instrumentos de planificación, de nivel municipal, insular y autonómico, a través de los cuales se pretende impulsar «la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles», que prioricen en todo caso la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos de transporte.

Relacionado con este extremo de la planificación, la nueva Ley modifica puntualmente la Ley de Directrices de Ordenación Territorial de 1999, sustituyendo la figura del «Plan Director Sectorial de Transportes de las Islas Baleares» por el nuevo «Plan Director Sectorial de Movilidad de las Islas Baleares». Y asimismo, la Ley dispone expresamente que las determinaciones de los instrumentos de planificación relativas a la movilidad prevalecerán en todo caso sobre las contenidas en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Lo que supone, en particular, que prevalecerán sobre las contenidas en los tradicionales planes (de ordenación territorial) insulares de carreteras.

En nuestra opinión, la opción seguida por la Ley no es la más acertada, o como mínimo añade una complejidad innecesaria al panorama de la planificación territorial, como consecuencia de la disgregación que se produce de la planificación territorial de la movilidad respecto de la planificación de ordenación territorial, con primacía de la primera sobre la segunda. A nuestro juicio, mejor hubiera sido intentar mantener un sistema unitario de planificación que evitara la proliferación de visiones sectoriales excesivamente segmentadas, y que perfectamente podría haberse arti-

culado, igual que sucedía hasta ahora, sobre la base de los instrumentos propios de la ordenación territorial. La Ley no parece haberlo querido así, si bien no ha podido evitar incurrir en una cierta incoherencia sin duda provocada por el peso de la tradición. En este sentido, ya hemos dicho que la Ley atribuye prevalencia a los instrumentos de planificación de la movilidad sobre los planes de ordenación territorial y urbanística. Y a la vez, la Ley sitúa a la cabeza de esos instrumentos al llamado Plan Director Sectorial de Movilidad de las Islas Baleares. Sin embargo, olvida que éste, precisamente, constituye uno de los tipos de planes previstos por la normativa de ordenación territorial –así lo demuestra que la incorporación de la figura se haya hecho mediante la modificación de la Ley de Directrices de Ordenación Territorial–, que por consiguiente participa de la naturaleza y régimen aplicable a esta tipología de instrumentos de planificación.

C. Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Islas Baleares

Según se desprende del propio título de la norma, la Ley 10/2014 trata de establecer una regulación integral del sector minero balear. En palabras del artículo 1, la Ley tiene por objeto regular, de un lado, el desarrollo de las actividades mineras en el territorio de las Islas Baleares, y de otro lado, la actuación administrativa dirigida al control y supervisión de aquellas actividades. Encaminado a este doble objetivo, la Ley incorpora un extenso contenido, que abarca los siguientes aspectos fundamentales: i) la regulación de las competencias de las distintas administraciones implicadas en el sector minero, así como los mecanismos de coordinación entre ellas; ii) el régimen de los derechos mineros y el procedimiento a seguir para su otorgamiento; iii) y la disciplina minera.

Hasta la aparición de la Ley, las Islas Baleares no disponían de una regulación general del sector minero, si bien a través del Plan Director Sectorial de Canteras (Decreto 61/1999) se había pretendido llevar a cabo una ordenación de la que representa, en las islas Baleares, la actividad mayoritaria del sector, la explotación de canteras. La nueva Ley incide por supuesto sobre la mencionada actividad de explotación de canteras, pero se extiende a la vez, de acuerdo con su vocación de regulación general, sobre la demás otras modalidades de explotación de yacimientos minerales y recursos geológicos.

Sin duda uno de los aspectos más relevantes de la nueva ley, y que mayor controversia ha suscitado, es el relativo a la localización de los derechos mineros. El Plan Director de 1999 había limitado con carácter general

la localización de dichos derechos mineros a las zonas definidas como de interés minero por el propio Plan. La Ley de 2014, sin embargo, ha puesto fin a esa restricción, admitiendo la solicitud de nuevos derechos mineros fuera de la zonas de localización de recursos de interés minero determinadas por el Plan. Y algo más que aún ha generado mayor polémica: la Ley de 2014 ha admitido también, aunque en este caso sí con determinadas restricciones, que se puedan autorizar derechos mineros en zonas de especial valor ambiental, esto es, tanto en los espacios de especial protección definidos en la legislación de ordenación territorial como en los espacios de relevancia ambiental (espacios naturales protegidos y Red Natura 2000) regulados en la normativa de protección del medio ambiente.

Podría decirse que la previsión de esta posibilidad evidencia un posicionamiento de la Ley que, ya de partida, parece escorarse hacia el lado de los intereses económicos y empresariales implicados en la actividad.

D. Decreto-ley 3/2014, de 5 de diciembre, de medidas urgentes destinadas a potenciar la calidad, la competitividad y la desestacionalización turística de las Islas Baleares

La disposición legal responde perfectamente a una práctica normativa que se ha venido extendiendo en las Islas Baleares durante los últimos años. Recurriendo a la figura excepcional del decreto-ley, se trata de adoptar medidas singulares cuyo objetivo exclusivo es promover o favorecer el desarrollo de la actividad económica. Y para ello, tal como ya dijimos en otro momento, las llamadas normas de «medidas urgentes» centran todo su contenido en la modificación puntual de cuantas disposiciones precedentes se considere que de algún modo pueden entorpecer, o al menos no favorecen lo suficiente, el desarrollo de la actividad económica, particularmente en los sectores prioritarios de la comunidad, turismo y construcción. Eso es exactamente lo que hace el Decreto-ley 3/2014, que modifica, entre otras disposiciones, la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las islas Baleares, el Decreto 129/1992, de 18 de octubre, por el que se aprueba la organización y el régimen jurídico de la Administración hidráulica de las Islas Baleares, el Decreto 96/2005, de 23 de septiembre, por el que se aprueba la revisión del Plan Director Sectorial Energético de las Islas Baleares, o la Ley 5/1990, de 24 de mayo, de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

A modo de simple ejemplo, el Decreto-ley prevé que determinados establecimientos de alojamiento quedan exonerados del cumplimiento de la *ratio* turística general (60m^2/plaza) cuando permanezcan abiertos once

meses al año; o prevé también, por citar un segundo ejemplo, que puedan otorgarse licencias de edificación para establecimientos turísticos, ubicados en una unidad de actuación en suelo urbano destinada a completar los servicios urbanísticos, sin necesidad de esperar a que se lleve a cabo la actuación urbanística. Como se desprende de los ejemplos citados, de lo que se trata en la mayoría de las ocasiones no es ni más ni menos que de establecer excepciones singulares a la regulación general. En nuestra opinión, ese modo de hacer resulta sumamente peligroso desde el punto de vista de la necesaria racionalidad y coherencia exigible al ordenamiento jurídico. Y a la vez, por otra parte, demuestra una visión del legislador excesivamente sectorial o fragmentada, o lo que es lo mismo, respaldada casi en exclusiva sobre la base de las razones o intereses económicos.

E. Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Islas Baleares

La Ley reconoce que la actividad agraria, entendida como el conjunto de trabajos necesarios para la obtención de productos agrícolas, ganaderos o forestales, es un sector de actividad económica de notable relevancia en las Islas Baleares. Y a la vez, un sector de actividad que tiene innegables repercusiones a nivel paisajístico y medioambiental. En consecuencia, la Ley concluye, según se expresa en la exposición de motivos, que agricultura, como actividad económica, y medio ambiente van indisociablemente unidos. Y que ese punto de unión se ha de articular necesariamente sobre la base de la noción de «desarrollo sostenible». Hasta aquí el planteamiento del legislador resulta sin duda impecable, difícilmente podría merecer la más mínima objeción.

No obstante, llegados a este punto, creemos que el enfoque del legislador empieza de algún modo a torcerse, o mejor dicho, a inclinarse más hacía el lado de las necesidades económicas que hacia el de las implicaciones medioambientales de la actividad. La opción del legislador resulta desde luego perfectamente legítima, y desde ese punto de vista no puede ser objeto tampoco de ninguna crítica. Lo que sí resulta objetable, sin embargo, o al menos discutible, son algunos de los posicionamientos de base de los que parte el legislador para justificar su opción.

Según se nos dice en la exposición de motivos, el sector agrario ha jugado tradicionalmente un papel protector respecto al paisaje, el territorio y el medio ambiente. Y por esa razón, debería ser objeto de las necesarias compensaciones. No obstante, la realidad del sector agrario es que éste se encuentra en una profunda crisis. Una crisis provocada por diversos y diferentes motivos, entre los cuales la Ley se encarga de señalar los «obs-

táculos que, incomprensiblemente, la legislación territorial, urbanística y medioambiental de las Islas Baleares ha puesto para la actividad agraria y complementaria». Así pues, partiendo de esta premisa, uno de los objetivos confesados de la Ley es precisamente el de remover esos obstáculo, y permitir con ello, a la vez, que el sector agrario obtenga una compensación por la vía de facilitar el desarrollo de actividades complementarias capaces de generar al sector rentas adicionales.

Entre las actividades complementarias que contempla la Ley se encuentran las relacionadas con la agroindustria, la actividad ecuestre o, de manera destacada, las actividades agroturísticas (establecimientos de agroturismo y actividades de agroocio y agricultura). Todas ellas pasan a configurarse legalmente como actividades integradas dentro de la categoría de los usos admitidos, «por su vinculación a una explotación agraria y con el destino o la naturaleza de las fincas», de tal modo que la autorización de dichas actividades queda exonerada de la previa declaración de interés general que venía exigiéndose hasta ahora. Más aún, la Ley no sólo afirma la inclusión de las actividades mencionadas en la categoría de los usos admitidos, sino que a la vez impone esa inclusión a cualesquiera otras normas, particularmente las de ordenación territorial y protección del medio ambiente. En este sentido, la Ley dispone expresamente (art. 92.1) que los instrumentos de ordenación económica, territorial, urbanística, medioambiental y de cualquier otra clase de competencia de las distintas administraciones –autonómica, insular y municipal– deberán ajustarse, cuando planifiquen y ordenen las actividades agrarias y complementarias, a las previsiones y definiciones contenidas en la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias. Y aún más, dispone (art. 92.2) que las definiciones de la citada Ley 19/1995 relativas a las actividades complementarias deberán ser incorporadas preceptivamente a los instrumentos de ordenación económica, territorial, medioambiental y demás otros de competencia de las administraciones de la comunidad autónoma. Como se sabe, la citada ley 19/1995 recoge, entre las actividades agrarias y complementarias, las de turismo rural y agroturismo.

Así pues, en definitiva, lo que ha hecho la Ley 12/2014 ha sido –por decirlo de alguna manera– alterar los términos del régimen de las actividades complementarias contenido hasta ahora en la legislación de ordenación territorial, y a la vez, invertir la relación del régimen legal de dichas actividades respecto del planeamiento territorial. Hasta ahora tales actividades habían sido incluidas por la legislación de ordenación territorial dentro de la categoría de los usos condicionados, sujetas por lo tanto a la previa declaración de interés general, y con la posibilidad admitida de

que los instrumentos de planificación territorial establecieran un régimen más restrictivo, que pudiera llegar incluso a la prohibición de las mencionadas actividades. Tras la Ley 12/2014 las actividades complementarias, incluidas las turísticas, han pasado a configurarse como actividades vinculadas a usos admitidos, y además, esa vinculación se ha impuesto al planeamiento de ordenación territorial y medioambiental, que por lo tanto se ve privado de la capacidad de alterar la vinculación establecida y someter las actividades, según los casos, a un régimen más restrictivo. Buena parte de la operación impulsada por la Ley se ha llevado a cabo, como hemos visto, a través de la asunción voluntaria de los contenidos –en cuanto definición o clasificación de las actividades– de la Ley estatal 19/1995. Una ley, no lo olvidemos, que responde fundamentalmente a la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

De esta forma, creemos que se evidencia algo a lo que antes ya habíamos hecho referencia: el carácter prioritario que el legislador parece haber querido atribuir a la satisfacción de las necesidades económicas del sector agrario, algo sin duda encomiable, pero que se ha traducido en un debilitamiento de los poderes de ordenación de la actividad agraria por parte de la planificación territorial. Y por consiguiente, en un debilitamiento de la perspectiva –transversal– a la que aquélla responde.

2.2. OTRAS DISPOSICIONES Y ACTOS

A diferencia de lo sucedido con las disposiciones de rango legal, la producción de disposiciones reglamentarias ha resultado prácticamente inexistente y de escasa relevancia. Sin perjuicio de algunas otras disposiciones –y también actos– que serán mencionados en otros apartados específicos de nuestra exposición, por ahora cabe referirse únicamente a la siguiente norma:

A. Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el cual se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en aguas interiores de las Islas Baleares

La pesca marítima recreativa, tanto desde la costa como con embarcación o submarina, constituye una actividad de gran tradición en las Islas Baleares, seguramente una de las actividades de ocio que cuenta con mayor número de aficionados. Recientemente, en el año 2013, esta actividad ha sido regulada en la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de las Islas Baleares. Según el artículo 67 de di-

cha Ley, corresponde al Gobierno de la comunidad autónoma el establecimiento de los principios generales para la práctica recreativa en aguas de competencia autonómica, y en particular en lo relativo a las diferentes modalidades de licencia y sus características. Asimismo, el artículo 69 de dicha Ley prevé que corresponderá también al Gobierno autonómico la fijación de los principios generales relativos a las condiciones de ejercicio de la pesca recreativa, y en particular, los referidos al volumen máximo o cuotas de captura, a los instrumentos o métodos de pesca y a los campeonatos de pesca marítima.

El Decreto 34/2014 cumple con el mandato establecido en la Ley de 2013. Y en este sentido, en concreto: i) regula los diferentes tipos de licencia de pesca marítima, distinguiendo cuatro categorías diferentes; ii) regula los campeonatos de pesca deportiva, para los cuales se impone la exigencia de autorización expresa; iii) define los instrumentos admitidos para la pesca recreativa, tanto desde costa como desde embarcación o la submarina; iv) fija las tallas mínimas de las capturas, así como las cuotas máximas de captura según los distintos tipos de licencias y especies; v) establece un régimen de prohibiciones aplicables a la pesca recreativa y deportiva.

Al margen de todo lo anterior, cabe destacar la previsión que recoge el Decreto al efecto de evitar la venta fraudulenta de determinadas especies que tienen un elevado valor comercial. Y que se traduce en la exigencia de marcar todas las especies capturadas en el ejercicio de la pesca recreativa.

3. ORGANIZACIÓN

La organización de la Administración autonómica ambiental no ha sufrido variaciones durante el año 2014. Su estructura, pues, permanece intacta respecto a la diseñada en el Decreto 6/2013, de 2 de mayo, del Presidente de las Islas Baleares, que estableció las competencias y estructura orgánica básica de las diferentes consejerías de la Comunidad Autónoma. Como consecuencia de ello, a su vez, se mantiene en lo esencial el esquema organizativo que había adoptado la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio desde el inicio de la actual legislatura. Así, junto a los dos órganos encargados de los servicios comunes, la Secretaría General y la Secretaría General Adjunta, la división funcional de las competencias de la Consejería se ordena a través de las seis direcciones generales que ya existían hasta ahora: la Dirección General de Medio Rural y Marino; la Dirección General de Recursos Hídricos; la Dirección General de Ordenación del Territorio; la Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental y Cambio Climático; la Dirección General de Arquitectura y

Vivienda; y la Dirección General de Transportes. Las atribuciones y responsabilidades de cada uno de estos órganos directivos son las que ya aparecían detalladas en el Decreto 6/2013, coincidentes a la vez con las que venían asumiendo con anterioridad, sin más novedades que algunos pequeños ajustes –de escasa relevancia– relativas a las direcciones generales de medio rural y marino, de ordenación del territorio y de transportes.

Al margen de lo anterior, la organización interna de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Transportes se completa del siguiente modo. Por una parte, con un órgano ya clásico de la Administración ambiental autonómica, la Comisión Balear de Medio Ambiente. Se trata de un órgano colegiado, equiparado en rango a un órgano directivo, que asume el carácter de órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y al que corresponde por lo tanto, entre otras funciones, conocer de la evaluación ambiental de los proyectos, planes y programas sometidos a dicho control por la normativa vigente. Y por otra parte, en segundo lugar, cabe citar dos órganos de más reciente creación: uno es la llamada Comisión de Precios del Agua y del Transporte, que actúa como órgano asesor en la materia señalada; y el otro, el Gabinete Técnico, adscrito a la Secretaria General, cuya función se circunscribe específicamente a la supervisión de los proyectos relacionados con las competencias propias de la Consejería.

Ya fuera de la organización ordinaria, por lo que se refiere al aparato instrumental, hay que advertir que en este ámbito tampoco se ha producido ningún cambio por lo que respecta al año anterior.

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

El año 2014 no ha deparado excesivas noticias de relevancia relacionadas con la actuación pública ambiental. Bien podría decirse que, como en años precedentes, la actuación de los poderes públicos se ha limitado en esencia a una tarea de gestión ordinaria y de continuidad en aquellos ámbitos que tradicionalmente, durante los últimos tiempos, vienen centrando la atención de la actuación administrativa, como puedan ser la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales o la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos, por citar algunos de los más destacados.

A la protección de los espacios naturales, y también de las especies, tal vez convenga hacer una referencia más detallada, al efecto de destacar algunos acontecimientos significativos. Por un lado, se han de señalar las

nuevas actuaciones llevadas a cabo para la protección de especies, tanto de la fauna como de la flora. En concreto cabe señalar las siguientes. En primer lugar, debe citarse la Resolución del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, de 6 de febrero de 2014, por la que se aprueban los siguientes planes de protección: i) Plan de Conservación del *Socarell Bord de Menorca*, Plan de Recuperación del *Pinastre de Menorca* y Plan de Recuperación de la *Ratapinyada de peus grossos* y de Conservación de quirópteros cavernícolas de las Islas Baleares. Todas las especies objeto de los planes mencionados aparecen recogidas en los catálogos español y balear de especies amenazadas como «vulnerables» o «en peligro de extinción». Y en segundo lugar, debe hacerse referencia a otras dos Resoluciones del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, ambas de 20 de marzo de 2014, mediante las cuales se declaran –en aplicación de lo previsto 75/2005, de 28 de febrero– «áreas biológicas críticas»: el Área Biológica Crítica del *Cap Negre* y el Área Biológica Crítica del *Prat de Magalluf.* La declaración de estas zonas de protección tiene por objetivo garantizar la conservación de una serie diversa de especies de la flora, algunas endémicas, razón por la cual las propias Resoluciones de declaración incorporan un régimen de protección directamente aplicable a las zonas afectadas.

Por otro lado, en cuanto a la protección de los espacios naturales, se ha de aludir a algunas actuaciones que se han producido en el año 2014 tendentes a progresar en el proceso de integración de la Red Ecológica Europea «Natura 2000». Como se puede observar, que se trata de actuaciones procedentes de la Administración General del Estado, por razones de orden competencial según las Leyes 42/2007 y 41/2010, pero que afectan directamente a espacios naturales del ámbito balear. En primer lugar, se ha de señalar la Orden del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de 9 de julio de 2014, por la que se declaran diversas zonas de especial protección para las aves (ZEPA) en aguas marinas españolas. Y en concreto ocho que afectan a las aguas del mar balear (espacios marinos: de Formentera y del sur de Ibiza; del poniente y norte de Ibiza; del levante de Ibiza; del sur de Mallorca y Cabrera; del poniente de Mallorca; del norte de Mallorca; del norte y oeste de Menorca; y del sureste de Menorca). Y en segundo lugar, también de fecha 9 de julio de 2014, se ha de hacer referencia a otra Orden del Ministerio de Agricultura, Alimentación y medio Ambiente por la que se aprueba la propuesta de inclusión en la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) de cuatro espacios marinos, entre ellos el denominado ‹‹Canal de Menorca».

5. JURISPRUDENCIA

Relacionado con la protección de los espacios naturales a la que acaba de hacerse alusión, y en particular con el tema de la distribución competencial para llevar a cabo dicha protección, conviene traer aquí la referencia a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en fecha 2 de febrero de 2014. La sentencia, en concreto, determina la anulación parcial de toda una serie de planes de gestión de lugares de importancia comunitaria (LIC) aprobados por la comunidad autónoma en el año 2007. Y la razón de dicha anulación estriba, fundamentalmente, en razones de orden competencial. La síntesis de los acontecimientos es la siguiente. En el año 2007, como se ha dicho, el Gobierno balear aprobó catorce decretos, todos de fecha 19 de marzo (Decretos 25/2007 a 38/2007), mediante los cuales se aprobaban los planes de gestión de otros tantos lugares de importancia comunitaria situados en el ámbito balear. Ahora bien, lo importante a destacar es que la delimitación de esos espacios, y por consiguiente también de los correspondientes planes de gestión, no se limitaba sólo a la zona terrestre y aguas interiores baleares, sino que comprendía a la vez una franja de las aguas exteriores o mar territorial. En esta última circunstancia radica precisamente el origen del conflicto, al entender el Estado que le correspondía la competencia para la protección de espacios naturales sobre aguas exteriores. El Tribunal Supremo acoge el planteamiento del Estado, trayendo a colación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 38/2002. Según dicha sentencia, en el caso de que el ámbito del espacio protegido comprenda la zona terrestre y el espacio marítimo, la competencia de la comunidad autónoma en materia de protección de espacios naturales sólo puede extenderse al mar de forma excepcional, cuando se hubiera acreditado científicamente la continuidad ecológica entre los dos ámbitos, el terrestre y el marino. A juicio del Tribunal Supremo, tal justificación no estaba contenida en los diferentes decretos de declaración, y de ahí la declaración de nulidad parcial de los mismos, referida a las determinaciones afectantes a las aguas exteriores o mar territorial.

Al margen de esta resolución judicial, hay otra que también quisiéramos destacar aquí, ésta dictada por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares: sentencia de 29 de abril de 2014. La razón de citar dicha resolución no radica en la novedad de sus argumentos o de la doctrina que aplica, sobradamente conocida, sino en el hecho de que la misma ha resuelto un litigio que ha generado enorme controversia. Un litigio, además, en el que quedan perfectamente representadas las dos posiciones contrapuestas que tradicionalmente se han venido enfrentando en el ámbito del urbanismo balear.

El origen del conflicto hay que buscarlo en el acuerdo adoptado por el pleno del Consejo Insular de Mallorca en fecha 3 de junio de 2010, por el que se aprobó la modificación puntual del Plan Territorial Insular de Mallorca, que supuso, entre otras cosas, la desclasificación del ámbito conocido como ‹‹Es Guix», en el término municipal de Escorca. De acuerdo con las normas urbanísticas municipales, aprobadas en el año 1993, los terrenos comprendidos en el ámbito indicado tenían la clasificación de suelo urbano. Al amparo de esa circunstancia, en el año 2005 el Ayuntamiento otorgó una licencia para la construcción de un complejo residencial compuesto por 105 viviendas, locales comerciales y garajes, sin duda impulsado por los notables beneficios que ello comportaría a un municipio que, ubicado en pleno corazón de la *Serra de Tramuntana*, tiene la práctica totalidad de su territorio sometido a protección por la normativa urbanística o medioambiental. Precisamente, en el lado opuesto, la consideración del valor paisajístico de los terrenos de ‹‹Es Guix», junto con la del impacto negativo que su urbanización supondría para el resto del enclave de la *Serra de Tramuntana* –toda ella comprendida en una o varias categorías de espacios de relevancia ambiental–, fueron las razones que llevaron al Consejo Insular a determinar, a través del planeamiento de ordenación territorial, su desclasificación como suelo urbano y su reclasificación como suelo rústico protegido, frustrando así el proyecto constructivo autorizado por el Ayuntamiento. En definitiva, podríamos decir que desarrollo urbanístico y riqueza económica, por un lado, y protección de los valores paisajísticos y naturales, por otro, eran los planteamientos ideológicos que polarizaban el litigio entre la administración municipal e insular. Obviamente, el desarrollo del debate jurídico discurrió por otros cauces distintos, mucho más técnicos, centrado fundamentalmente desde la perspectiva de la clásica teoría del carácter ‹‹reglado» de la clasificación del suelo urbano. Siguiendo dicha teoría, precisamente, el Tribunal Superior de Justicia llega a la conclusión de que los terrenos de ‹‹Es Guix» carecían de los servicios necesarios –o en todo caso los existentes habían sido implantados ilegalmente– para merecer la condición de suelo urbano. En otras palabras, los terrenos de ‹‹Es Guix» constituían un claro ejemplo de lo que se ha venido en llamar un ‹‹falso urbano», y de ahí que la resolución del Tribunal acabe aceptando la corrección de la desclasificación llevada a cabo por el Consejo Insular.

6. CONFLICTOS AMBIENTALES

El conflicto que resuelve la última de las sentencias antes comentadas constituye una perfecta muestra, ya lo hemos advertido, de uno de los conflictos ambientales con mayor presencia en las Islas Baleares. El conflicto

que gira en torno a la política urbanística y de ordenación territorial, y que enfrenta, por un lado, a aquellos que entienden que ha existido siempre un excesivo dominio de la normativa protectora, y que ésta ha provocado y sigue provocando una pérdida injustificada de oportunidades económicas, y por otro lado, en el extremo diametralmente opuesto, a aquellos que consideran que la política territorial y medioambiental ha estado con demasiada frecuencia subordinada a los grandes intereses económicos de las islas –turismo y construcción–, y que ello ha llevado a la comunidad autónoma a una situación de enorme fragilidad territorial y ambiental. En el marco de este conflicto, precisamente, y en concreto en el lado de la posición última señalada, cabe mencionar la presentación este año de un proyecto de iniciativa legislativa popular. El proyecto, que arranca de uno de los grupos ecologistas de mayor relevancia en las islas –el Grupo de Ornitología Balear (GOB)–, se halla en su estadio inicial, en la fase de recogida de firmas, una vez acreditados ante el Parlamento los fedatarios de la iniciativa, de manera que es pronto para aventurar cuál será su destino final. En todo caso, queremos indicar que la iniciativa se centra en la modificación de la norma que constituye el eje de todo el sistema autonómico de ordenación territorial, la Ley de Directrices de Ordenación Territorial de 1999, con el propósito –según los promotores de la iniciativa– de redefinir un nuevo modelo de organización territorial sostenible.

Al margen del anterior conflicto, ya clásico en las Islas Baleares, el año 2014 ha supuesto la aparición en escena de una nueva problemática desconocida hasta el momento. Se trata de la suscitada por la pretendida realización, en la zona del Golfo de Valencia, de las llamadas ‹‹prospecciones petrolíferas». En el año 2010, el Gobierno estatal otorgó a la sociedad ‹‹Capricorn Spain Limited» diversos permisos de investigación de hidrocarburos en distintos sectores del Golfo de Valencia (con una extensión total de 2.240 km^2), entre las costas de la península y las Pitiusas. Según se establecía en el acto de otorgamiento (Real Decreto 1774/2010, de 23 de diciembre), los permisos otorgados comprometían a la sociedad promotora a la realización de toda una serie de inversiones y trabajos mínimos. Entre esos trabajos se incluía, en el primer periodo del programa de exploración, el desarrollo de una campaña sísmica, para la obtención de información, consistente –dicho en términos coloquiales– en el disparo de aire comprimido (*airgun*) hacia el fondo marino (sondeo sísmico).

La realización de estos trabajos de investigación, y de las demás actuaciones que en su caso deberían seguir lógicamente a éstos, ha levantado una fuerte oposición en las Islas Baleares, tanto a nivel de las distintas administraciones de la comunidad autónoma como de la sociedad en ge-

neral. Podría decirse que ha dado lugar a una paradójica situación de unanimidad en el rechazo, que ha conseguido agrupar tanto a los que alegan razones básicamente medioambientales, referidas a los impactos negativos del proyecto sobre la fauna marina, como a los que atienden preferentemente a razones de orden económico, referidas a los impactos negativos del proyecto sobre la actividad pesquera y, tal vez más importante, sobre la oferta y la demanda turística.

En el momento actual, la suerte de la realización de la campaña sísmica proyectada se encuentra lejos de ser cierta. El proyecto se halla aún pendiente de evaluación de impacto ambiental por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por más que el plazo máximo para formular la declaración de impacto ambiental terminaba a finales de año. Por el momento, el proyecto cuenta con el informe desfavorable emitido por el órgano ambiental autonómico, la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares, y también, en el seno de la Administración estatal, con el informe desfavorable de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar.

Con todo, el proyecto de sondeo sísmico que acabamos de mencionar no es el único que afecta al mar balear. Cabe añadir a éste otro distinto, el denominado «campaña sísmica 2D en áreas libres del Mediterráneo noroccidental-mar balear». La campaña sísmica proyectada abarca sólo una parte (14.000 km^2) de la entera zona de exploración, que es mucho más extensa en su conjunto –99.600 km^2–, extendiéndose desde el Golfo de León hasta el Golfo de Valencia y afectando a las aguas de todo el archipiélago balear. A principios de año, en fecha 31 de enero de 2014, el pleno de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares acordó, en el trámite de consultas establecido por la legislación de evaluación impacto ambiental, proponer al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que el proyecto de campaña sísmica fuera sometido a evaluación ambiental.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente: Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio. Titular: Sr. Gabriel Company Bauzá.

1.1. Estructura interna.

A. Órganos superiores y directivos:

– Secretaria General: Sra. Ana Martínez Cañellas.

– Secretaria General Adjunta: Sr. Lorenzo Rigo Rigo.

– Dirección General de Medio Rural y Marino: Sra. Margaret 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 y Cambio Climático: Sra. Neus Lliteras Reche.

– Dirección General de Arquitectura y Vivienda: Sr. Jaume Porsell Alemany.

– Dirección General de Transportes: Sr. Juan Salvador Iriarte.

B. Otros órganos decisorios con rango directivo:

– Comisión Balear de Medio Ambiente.

C. Órganos Asesores:

– Comisión de Precios.

1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio

A. Entes institucionales:

– Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).

– Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).

– 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).

– Instituto de Biología Animal de Baleares, S.A. (IBABSA).

– Gestión Urbanística de Baleares, S.A. (Gestur Balear).

– Fundación Jardín Botánico de Soller.

B. Consorcios:

– Consorcio de Aguas de las Islas Baleares.

– Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB).

– Consorcio Mirall Sa Pobla.

– 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 Integral de Barrios (Consorcio RIBA).

– Consorcio para la Rehabilitación del Patrimonio del Municipio de Es Castell.

2. Normativa y actos.

2.1. Normas con rango de ley.

– Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Islas Baleares.

– Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Islas Baleares.

– Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Islas Baleares.

– Decreto-ley 3/2014, de 5 de diciembre, de medidas urgentes destinadas a potenciar la calidad, la competitividad y la desestacionalización turística de las Islas Baleares.

– Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Islas Baleares.

2.2. Otras disposiciones y actos.

– Resolución del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, de 6 de febrero de 2014, por el cual se aprueban el Plan de Conservación del «Socarrell Bord de Menorca», el Plan de Recuperación del

«Pinastre de Menorca», el Plan de Recuperación de la ‹‹Ratapinyada de Peus Grossos» y de Conservación de Quirópteros Cavernícolas de las Islas Baleares.

– Resolución del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, de 20 de marzo de 2014, por el cual se aprueba el ‹‹Área Biológica del Cap Negre», en desarrollo del Decreto 75/2005, de 8 de julio, mediante el cual se crea el Catálogo Balear de especies Amenazadas y de Especial Protección, las Áreas Biológicas Críticas y el Consejo Asesor de Fauna y Flora de las Islas Baleares.

– Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 10 de julio de 2014, sobre aplicabilidad de la disposición transitoria décima de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo.

– Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el cual se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en aguas interiores de las Islas Baleares.

XXXIV

La Rioja: Completada la planificación de la Red Natura 2000

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS*

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA GENERAL. 2. NORMATIVA AMBIENTAL. *2.1. La escasa aportación del legislador autonómico. 2.2. Técnicas ambientales de mercado.* A. Etiqueta ecológica de la Unión Europea. B. Sistema europeo de gestión y auditoría medioambiental. *2.3. Biodiversidad.* A. Catálogo de Montes de Utilidad Pública. B. Alimentación de fauna silvestre necrófaga con subproductos animales no destinados a consumo humano. *2.4. Residuos.* 3. PLANES Y PROGRAMAS. *3.1. Planes de gestión de la Red Natura 2000. 3.2. Planes de gestión de especies amenazadas.* 4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL. *4.1. Organización. 4.2. La remodelación de la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama. 4.3. Gestión.* 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. *5.1. Panorámica general. 5.2. Tributación ambiental. 5.3. Sistemas integrados de gestión de residuos de envases.* 6. PROBLEMAS. 7. APÉNDICE INFORMATIVO.

1. TRAYECTORIA GENERAL

El año 2014 deja en La Rioja abundantes normas y sentencias de interés ambiental. Entre las primeras, a falta de leyes, destacan varios reglamentos relativos a la protección de la biodiversidad y, muy especialmente, los planes que culminan la ordenación de los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000 a los que han venido a sumarse

* Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación DER 2012-38346-C02-02, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

otros diez que ponen al día la gestión de las especies amenazadas en la región. También se han cubierto por fin lagunas normativas como las relativas a la falta de desarrollo normativo de las bases estatales en materia de ecoetiqueta y ecoauditoría. Otras novedades reglamentarias relevantes son la adaptación al nuevo marco básico de la regulación autonómica sobre residuos y la reorganización de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama tras la renovación de su declaración por la UNESCO. Y en cuanto a la jurisprudencia, junto a la declaración de nulidad de la Ley riojana *antifracking* por el Tribunal Constitucional, hay que reseñar un número inusualmente elevado de pronunciamientos de la Sala de lo contencioso de Logroño sobre asuntos tan variados como la tributación ambiental, los sistemas integrados de gestión de envases o las secuelas económicas derivadas de la anulación de la polémica "ecociudad".

2. NORMATIVA AMBIENTAL

2.1. LA ESCASA APORTACIÓN DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO

El Parlamento de La Rioja ha aprobado durante 2014 siete leyes. Entre ellas se encuentran la Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la CAR (una adaptación de urgencia y transitoria a las exigencias de la LRSAL); la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja (en línea con la Ley estatal de transparencia) y la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa. Aunque las tres son leyes generales su cita es pertinente en una crónica como ésta porque pueden condicionar la praxis administrativa así como la información y la participación ciudadana también en materia ambiental.

Además, y aunque de su denominación no se deduce, la Ley 5/2014 modifica hasta nueve leyes sectoriales autonómicas entre las que se encuentran la de caza (en lo que atañe a los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados con motivo de daños causados al ganado por especies cinegéticas), la de patrimonio cultural (con tres modificaciones que giran en torno al régimen urbanístico de estos bienes), la de transporte interurbano (en relación con los planes de movilidad de ámbito municipal), la de vivienda (donde se sustituye la expresión "inspección técnica de edificios" por la de "informe de evaluación de edificios") y la de ordenación del territorio y urbanismo (en lo relativo al deber de conservación, precisando las condiciones sobre la exigencia del informe de evaluación de

edificios establecidas en la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas).

Por lo demás, y a diferencia de ejercicios precedentes, la Ley 7/2014, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2015, apenas incorpora novedades en este sector. Tan sólo cabe reseñar el habitual incremento del canon de saneamiento (que sitúa su coeficiente en 0,5), algún retoque en el régimen de declaración de ruina previsto en la Ley de ordenación del territorio y urbanismo (LOTUR) y las modificaciones introducidas en la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la CAR, con cambios "encaminados a sustituir las autorizaciones por declaraciones responsables y a reducir las cargas administrativas".

En estas circunstancias, lo importante es lo que no se ha hecho porque el año ha concluido sin que hayan llegado las actualizaciones que necesita la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja (LPMAR) debido a las reformas que durante 2013 habían afectado a las regulaciones estatales básicas de la evaluación ambiental de planes y programas, de la evaluación de impacto ambiental de proyectos y de la autorización ambiental integrada. Se diría que el legislador riojano se acoge a la invitación estatal para no legislar al respecto pero, incluso aunque así fuera, hubiera sido conveniente alguna clarificación normativa expresa para evitar los problemas interpretativos que puede deparar el solapamiento entre dos ordenamientos que ya han dejado de ir acompasados especialmente, aunque no sólo, en lo que se refiere al ámbito de aplicación de estas técnicas. En contraste, tras la puesta al día por el Gobierno central de la normativa básica sobre la eco-etiqueta y la eco-auditoría de la Unión Europea, sí se ha optado tras largos años de espera por proceder al desarrollo reglamentario de los artículos 30 a 39 LPMAR.

2.2. TÉCNICAS AMBIENTALES DE MERCADO

A. Etiqueta ecológica de la Unión Europea

En efecto, con cita expresa del Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CE) nº 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea, el Gobierno autonómico ha aprobado el *Decreto 10/2014, de 14 de marzo, por el que se desarrolla el Capítulo III del Título II de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja, sobre la aplicación del sistema revisado de etiqueta*

ecológica comunitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Además de designar el organismo competente al afecto, que es la Dirección General de Calidad Ambiental, esta norma tiene por objeto determinar el procedimiento al que habrá de ajustarse la tramitación de las solicitudes para la concesión de dicho distintivo.

Se trata de un procedimiento administrativo que se inicia mediante solicitud, acompañada necesariamente de la documentación que allí se detalla, que contempla un trámite potestativo de "actuaciones previas", que centra los actos de instrucción en la comprobación de que las propiedades ecológicas del producto o servicio se ajustan a los criterios ecológicos establecidos a escala (comunitaria) europea para su correspondiente categoría y que se ha de resolver en el plazo de tres meses, con silencio administrativo positivo. Todas las resoluciones se han de poner en conocimiento de la Comisión Europea y las favorables se publicarán en el Boletín Oficial de La Rioja. Pero, por imperativo (comunitario) europeo, la eficacia de estos actos administrativos queda condicionada a la suscripción del correspondiente contrato conforme al modelo que ofrece el Anexo IV del Reglamento (CE) 66/2010.

En realidad, el contenido de este Decreto va más allá de lo que indica al señalar su objeto pues atribuye a la Dirección General potestades de inspección y control que, de deparar incumplimientos, le habilitan para proceder a la prohibición, temporal o definitiva, del uso de la etiqueta ecológica. A la "prohibición temporal" parece que se llega a través del procedimiento de "suspensión" regulado en el artículo 12. En cuanto a la "prohibición definitiva" se aprecia alguna vacilación terminológica porque, tras hablar de "resolución revocatoria de la concesión", se acaba regulando un tercer procedimiento autónomo de "cancelación". Las resoluciones de todos estos procedimientos son susceptibles de recurso de alzada ante el Consejero. Y todo ello sin perjuicio de las sanciones que puedan imponerse con remisión al Texto Refundido de la Ley General de Defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Esta regulación se ha completado, desde la vertiente tributaria, por dos normas posteriores. En primer lugar, se dictó el *Decreto 19/2014, de 9 de mayo, por el que se modifica el Decreto 87/2003, de 18 de julio, por el que se determinan los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, incluyendo el nuevo precio público para la solicitud de concesión de la etiqueta ecológica de la Unión Europea*. Y con posterioridad ha aparecido el *Decreto 33/2014, de 22 de agosto, por el que se establece y regula el precio públi-*

co para la solicitud de concesión de la etiqueta ecológica de la Unión Europea. Su cuantía se fija en 200 euros por solicitud pero se contemplan bonificaciones para los solicitantes acogidos al sistema EMAS (30%) e ISO 14001 (15%).

B. Sistema europeo de gestión y auditoría medioambiental

En cuanto al EMAS, la norma estatal de referencia es el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) nº 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), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión. Rebasado el plazo de seis meses en él previsto para que las Comunidades Autónomas designaran sus organismos competentes en la materia, en La Rioja ha aparecido el *Decreto 8/2014, de 7 de febrero, por el que se establecen los procedimientos de registro y adhesión voluntaria de las organizaciones a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales en la CAR*.

Esta norma da a entender que dicho "organismo" ya estaba designado –también es la Dirección General de Calidad Ambiental– si bien procede a actualizar la lista de las funciones que le corresponden y crea el Registro de centros adheridos al sistema EMAS en la Comunidad Autónoma de La Rioja. El procedimiento de inscripción en dicho Registro se inicia mediante solicitud que ha de ir acompañada de la declaración medioambiental validada por un verificador medioambiental y otra documentación que incluye el "justificante del pago de tasas" que, por el momento, carecen de regulación tributaria y, por tanto, no son exigibles. En la fase de instrucción sólo se contemplan trámites potestativos para comprobar que la organización cumple todas las condiciones establecidas en el Reglamento EMAS pero debería haber incluido trámites preceptivos para acreditar que también cumple los requisitos ambientales del resto de la legislación ambiental, como se deduce de las causas, expresamente contempladas, que permiten fundar la denegación de la inscripción. El plazo que tiene la Dirección General para resolver es de tres meses y, si transcurre sin resolución expresa, "se entenderá estimada su inscripción". Se configura así una atípica inscripción en un registro por silencio administrativo positivo que, en cualquier caso, como resolución (presunta) favorable da derecho a la organización a obtener su número de registro y el logotipo EMAS, llegado el caso, a través del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración mientras ésta no proceda a la revisión de oficio de aquella resolución presunta.

Una vez inscrita la organización en el Registro, "se dará traslado de la resolución correspondiente para su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja indicando el modo en que podrá consultarse la correspondiente declaración medioambiental". Además, este mismo Decreto regula las causas y los procedimientos de "suspensión o cancelación de la inscripción", concreta la frecuencia y condiciones de la "renovación del registro", impone a las organizaciones registradas la obligación de difundir públicamente su declaración medioambiental actualizada y recuerda las condiciones para la utilización del logotipo EMAS que, por supuesto, no son otras que las establecidas en el Reglamento CE 1221/2009.

2.3. BIODIVERSIDAD

A. Catálogo de Montes de Utilidad Pública

El Catálogo de los Montes de Utilidad Pública de la Provincia de Logroño se aprobó por Real Decreto 286/1977, de 21 de enero. Con posterioridad, su regulación se incluyó en el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja, aprobado por Decreto 114/2003, de 30 de octubre. Sobre estos precedentes se asienta una norma de factura un tanto extraña como resulta ser el *Decreto 36/2014, de 29 de agosto, por el que se actualiza la estructura y se publica el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. Tras recordar los antecedentes normativos del Catálogo y ofrecer datos sobre la importancia de los montes en esta Comunidad, su preámbulo justifica la necesidad de "crear el marco normativo que permita adaptar su estructura y establecer su tratamiento informático, de manera que el acceso a los datos que contiene sea más sencilla y dinámica". Pero tan sólo consta de tres artículos, una disposición derogatoria tácita, dos finales y un extenso anexo. El artículo 1 indica que este Decreto tiene por objeto actualizar la estructura del Catálogo y publicar un extracto de su contenido que se inserta como anexo. El artículo 2 dice que "el Catálogo será mantenido y actualizado por la Dirección General con competencias en materia forestal, en cuyas dependencias estará depositado". Y el artículo 3, que es el verdadero núcleo de la norma, se limita a modificar un precepto del Reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995. En concreto, se da nueva redacción a su artículo 14, que versa sobre el contenido del Catálogo que, de estar formado "por libros foliados y diligenciados" pasa a tener una "estructura" que distingue entre "la base de datos" y "el archivo del Fondo Documental del Catálogo". Tras describir cada uno de estos dos conceptos, la nueva redacción completa los datos que han de consignarse por cada

monte y enumera los documentos que tendrán acceso al Catálogo para practicar las anotaciones requeridas.

B. Alimentación de fauna silvestre necrófaga con subproductos animales no destinados a consumo humano

Las Direcciones Generales de Medio Natural y de Ganadería han coordinado esfuerzos para la aplicación en La Rioja de los Reglamentos (comunitarios) europeos relativos a las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (SANDACH). El marco básico en la materia viene establecido por el Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a dichos subproductos y, más precisamente, por el Real Decreto 1632/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados al consumo humano. El desarrollo normativo autonómico se encuentra ahora en el *Decreto 25/2014, de 13 de junio, por el que se establecen en la CAR las condiciones para la alimentación, dentro de las zonas de protección, de determinadas especies de fauna silvestre necrófaga con subproductos animales no destinados a consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas y se regula el procedimiento de autorización*.

Esta norma consta de ocho artículos, una disposición transitoria, dos finales y seis anexos. El anexo I lista las cinco especies necrófagas de interés comunitario en La Rioja (buitre leonado, alimoche, águila real, milano negro y milano real). El anexo II establece las seis zonas de protección para alimentación de dichas especies: lo hace enumerando los municipios que se incluyen en cada una de las cinco ZECs afectadas y añadiendo una sexta zona con "municipios cuyo término municipal no está incluido en la Red Natura 2000". El anexo III ofrece el modelo de "solicitud de autorización para la utilización de cadáveres de animales en la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario dentro de las zonas de protección" (los SANDACH permitidos son cadáveres de las especies bovina, ovina, caprina y equina). El anexo IV impone distancias y condiciones para el depósito de cadáveres de animales dentro de las zonas de protección. El anexo V aporta el formulario para rellenar la "ficha de emplazamiento de los lugares de depósito de los cadáveres". Finalmente, el anexo VI versa sobre el sistema de registro de operaciones que han de llevar los titulares de las explotaciones ganaderas autorizadas.

Como puede deducirse, se diseña un sistema de autorización administrativa previa. Para poder llegar a obtenerla, las "explotaciones ganade-

ras originarias de los subproductos" han de estar ubicadas en las zonas de protección, ser "extensivas o semiextensivas", cumplir los requisitos sanitarios pertinentes y estar inscritas en el Registro Oficial de Explotaciones Ganaderas. El procedimiento se inicia mediante solicitud, requiere informe preceptivo y "favorable" de la Dirección General de Medio Natural y se ha de resolver por la Dirección General de Ganadería en el plazo de seis meses, con silencio positivo. La autorización habilita para el transporte de los subproductos, cuando sea necesario. Sobre los titulares de las explotaciones autorizadas pesa la obligación de proceder al "adecuado depósito de los cadáveres" (dentro del término municipal y en lugares "preferentemente de titularidad pública, despejados") así como la de "retirar los restos no consumidos si de la presencia de los mismos se pudiera derivar un posible riesgo sanitario o medioambiental". También se les imponen obligaciones de autocontrol en relación con el programa de vigilancia de la encefalopatía espongiforme, mantener un sistema de registro de operaciones actualizado y comunicar un resumen anual.

El incumplimiento de las condiciones establecidas en el Decreto o en la autorización puede dar lugar a la suspensión cautelar de la autorización o a su "retirada definitiva" siempre previa tramitación de un procedimiento contradictorio en el que se dará audiencia al interesado. También son causas de suspensión o retirada de la autorización la "sospecha o confirmación" de incidencia sanitaria en la explotación, la modificación de las condiciones bajo las cuales se concedió y que la Dirección General de Medio Natural "determine que no es necesario el aporte de cadáveres de animales para asegurar las necesidades alimenticias de las especies silvestres necrófagas y así lo comunique". Todo ello sin perjuicio de la exigencia de posibles responsabilidades para lo cual se remite a las infracciones y sanciones tipificadas en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal y en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad.

2.4. RESIDUOS

Dictado bajo la vigencia de la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de residuos, La Rioja contaba hasta ahora con el Decreto 4/2006, de 13 de enero, regulador de las actividades de producción y gestión de residuos. Pero, como es sabido, la renovación del sector ha afectado posteriormente a sus normas centrales tanto a escala (comunitaria) europea como interna (Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados [LRSC]). De ahí que, con expresa derogación de la norma autonómica precedente, se haya aprobado el *Decreto 44/2014, de 16 de octubre, por el que se regulan las*

actividades de producción y gestión de residuos y su registro. En su preámbulo se destacan como principales innovaciones la inclusión de "figuras que no estaban presentes en la anterior normativa y que intervienen en la gestión de residuos como el negociante y agente", la simplificación de los trámites administrativos, la armonización de "los requisitos para llevar a cabo las actividades de producción, manipulación y gestión de distintos residuos con diversas características" (con mención directa a residuos biosanitarios, lodos y residuos de construcción y demolición) y el sometimiento a comunicación de determinadas actividades de producción de residuos. El nuevo Decreto se estructura en seis capítulos con un total de 34 artículos, una disposición adicional, otra transitoria, otra derogatoria y dos finales a las que acompañan siete anexos.

El Capítulo I se denomina "disposiciones generales" y se limita a señalar el objeto de la norma y su ámbito de aplicación así como a ofrecer 17 "definiciones". El Capítulo II se refiere a las instalaciones y actividades de gestión de residuos. Distingue aquí entre las actividades sometidas al régimen de comunicación previa (artículo 4) y las sometidas al régimen de autorización administrativa autonómica (artículo 5). Partiendo del régimen básico de estas autorizaciones sectoriales, recoge en preceptos sucesivos las reglas del procedimiento a seguir para su otorgamiento o denegación, el contenido necesario de la autorización, su "duración", la posibilidad de proceder a su modificación de oficio, el sometimiento de su eventual transmisión a la previa comprobación y las causas de extinción y suspensión. Se ocupa luego del régimen del traslado de residuos entre Comunidades Autónomas y de los plazos máximos de almacenamiento de residuos.

El Capítulo III se refiere a la "producción y posesión inicial de los residuos". En este frente quedan eliminadas las autorizaciones previas y se identifican las actividades de producción sometidas al régimen de comunicación previa y, dentro de ellas, las que, además, por generar más de diez toneladas al año de residuos peligrosos, deberán elaborar y remitir a la Dirección General de Calidad Ambiental un "estudio de minimización de residuos peligrosos". La Sección segunda de este mismo Capítulo versa sobre la producción y posesión de residuos de construcción y demolición y se centra en la obligación de constituir fianza vinculada al otorgamiento de la licencia municipal de obras aunque también se establecen condiciones para las operaciones de valorización de estos residuos mediante "restauración, acondicionamiento o relleno de obras".

El Capítulo IV pone al día la minuciosa regulación del Registro de producción y gestión de residuos de La Rioja; el Capítulo V se ocupa de las

potestades de vigilancia, control e inspección y el Capítulo VI y último, de la exigencia de responsabilidades administrativas para lo que remite a las infracciones tipificadas en la LRSC y al procedimiento sancionador previsto con carácter general en la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. De todos modos, se echa en falta alguna indicación que aclare la articulación de las autorizaciones sectoriales previstas en este Decreto con la autorización ambiental integrada e, incluso con la licencia ambiental municipal en cuyos procedimientos, por cierto, se contemplan posibilidades de participación ciudadana que, sin embargo, ni la LRSC ni el Decreto riojano imponen en el sector de los residuos.

3. PLANES Y PROGRAMAS

3.1. PLANES DE GESTIÓN DE LA RED NATURA 2000

Como culminación de varios años de laborioso esfuerzo se ha presentado el tan importante como voluminoso *Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declaran las zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprueban sus planes de gestión y ordenación de los recursos naturales*. En su virtud, los seis Lugares de Importancia Comunitaria designados en La Rioja alcanzan su conversión en ZECs. También se procede a "actualizar los límites" de cinco de ellas, a declarar la otra "Zona de Especial Conservación de Importancia Comunitaria" y a aprobar simultáneamente sus respectivos Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales. Con la remisión a la cartografía incluida en éstos se agota el breve articulado de la norma que, no obstante, se completa con dos disposiciones adicionales, otra final y, sobre todo, seis anexos que ocupan casi 400 páginas del Boletín Oficial. El anexo primero recoge el texto completo del plan de gestión y ordenación de los recursos naturales de la ZEC "Obarenes-Sierra de Cantabria"; el segundo, el de la ZEC "Sierra de Alcarama y Valle de Alhama"; el tercero, el de la ZEC "Peñas de Iregua, Leza y Jubera"; el cuarto, el de la ZEC "Peñas de Arnedillo, Peñalmonte y Peña Isasa"; el quinto, el de "Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros; y el sexto y último, el de la ZEC "Sotos y Riberas del Ebro".

Desde el punto de vista jurídico, en un contexto caracterizado por la, al parecer, inevitable superposición de instrumentos de planificación concurrentes sobre tan extensas superficies, el interés de esta norma se centra en sus disposiciones adicionales que pretenden abordar la espinosa cuestión de la configuración de estos planes sin reparar en su conexión

con los previstos en la legislación autonómica de ordenación del territorio (que siguen todavía pendientes de aprobación). En este sentido, se empieza afirmando que los planes aprobados "tendrán una vigencia indefinida en lo que respecta al régimen de protección –zonificación general de los espacios, normativa y regulación de usos, y criterios orientadores de la gestión– que en los mismos se establecen". En cambio, "los Programas de Actuación tendrán una vigencia de seis años", momento en el que "se valorará el alcance de los objetivos de conservación" y "se procederá a elaborar unos nuevos", sin perjuicio de su revisión anticipada "cuando se produzcan episodios imprevistos" o "por razones socioeconómicas de especial interés que hagan necesaria su modificación".

Para aclarar su "relación con otra normativa e instrumentos de planificación" se distinguen varias hipótesis. "Con carácter general", dice, "para los usos y actividades que se desarrollen" en las ZECs "será de aplicación la normativa sectorial vigente". A renglón seguido se añade que en el momento de su aprobación estos planes ya "recogen" esa normativa sectorial y "la complementan" de modo que "ambas se concretan en una normativa general, de aplicación a la totalidad del ámbito territorial de cada uno de los espacios protegidos Red Natura 2000 y una regulación específica que vincula un régimen diferenciado de usos y actividades a la zonificación establecida". En una situación singular quedan el Parque Natural de la Sierra Cebollera y la Reserva Natural de los Sotos del Ebro en Alfaro, donde "serán de aplicación los regímenes jurídicos de protección establecidos en sus respectivas normas de declaración y en sus instrumentos de ordenación". Por lo que se ve, se ha optado por mantener la subsistencia de éstos pese a que se afirma que los planes de gestión "integran las disposiciones contempladas en otros instrumentos de planificación y programas relacionados ya aprobados y vigentes" con referencia expresa a los de recuperación y conservación de especies amenazadas y protección contra incendios.

Sin que se sepa muy bien por qué, se agrega que "toda actuación que se prevea realizar en montes o terrenos forestales se regulará a través de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja" y del Reglamento que la desarrolla. Y, en fin, se acaba afirmando que "las medidas establecidas en el orden urbanístico y territorial por el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN) en suelo no urbanizable se consideran adecuadas para asegurar la protección y conservación de los espacios protegidos Red Natura 2000, teniendo en cuenta los criterios que se establecen en los Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales en el apartado correspondiente a Normativa y regulación de usos". Redacción ésta que, se inter-

prete como se interprete, no debe hacer olvidar que el Parlamento riojano ordenó ya hace nueve años la sustitución del PEPMAN (un simple plan especial de urbanismo) por una específica Directriz de Actuación Territorial (un instrumento de ordenación del territorio) y que esta previsión de la LOTUR, al igual que la relativa a la aprobación de la Estrategia Territorial de La Rioja (ETR) que debiera englobar todo, tenía que haberse cumplido en un plazo que expiró ya hace tiempo.

3.2. PLANES DE GESTIÓN DE ESPECIES AMENAZADAS

Como complemento del anterior y redondeando un año inmejorable desde el punto de vista normativo para la protección de la biodiversidad riojana ha aparecido el *Decreto 55/2014, de 19 de diciembre, por el que se aprueban los Planes de Gestión de determinadas especies de la flora y fauna silvestre catalogadas como amenazadas en la Comunidad Autónoma de La Rioja*. Engloba un total de diez planes que se publican como anexos y se ordenan del siguiente modo:

Anexo 1. Plan de recuperación de la androsela riojana (afecta a los términos municipales de Ezcaray, Mansilla de la Sierra y Viniegra de Abajo).

Anexo 2. Plan de recuperación del loro o laurel de Portugal (en los términos municipales de Anguiano, Brieva de Cameros, Pazuengos, San Millán de la Cogolla, Viniegra de Abajo, Ventrosa, así como en la Mancomunidad de Canales de la Sierra, Mansilla de la Sierra y Villavelayo).

Anexo 3. Plan de recuperación del grosellero de roca (afecta a los términos municipales de Anguiano, Brieva de Cameros, Mansilla de la Sierra, Ventrosa y Viniegra de Arriba).

Anexo 4. Plan de recuperación del visón europeo (todas las cuencas de la red hidrográfica de La Rioja, en especial en cursos y masas de agua situados por debajo de los 900 metros de altitud).

Anexo 5. Plan de gestión de las aves esteparias (sisón común, aguilucho cenizo, cernícalo primilla, ganga ortega y ganga ibérica y cuyo ámbito de aplicación acoge zonas con cultivos extensivos de secano delimitados en Murillo, Arnedo, El Villar, Pradejón, Tudelilla y Alfaro).

Anexo 6. Plan de conservación del desmán ibérico (zonas de dominio público hidráulico de cauces y riberas en las cabeceras de los ríos Oja, Najerilla, Iregua y Arlanza).

Anexo 7. Plan de conservación del alimoche (zonas rupestres y de montaña incluidas en las cuadrículas U.T.M que allí se determinan).

Anexo 8. Plan de recuperación del pez fraile (cauces y riberas de tramos de los ríos Ebro, Oja, Tirón, Najerilla e Iregua con presencia reciente y otros potenciales adyacentes donde puede recuperarse).

Anexo 9. Plan de recuperación de la perdiz pardilla (todo el territorio de La Rioja por encima de los 1.600 metros de altitud).

Anexo 10. Plan de recuperación del cangrejo de río (ríos y masas de agua para los que se indican las correspondientes coordenadas UTM).

Todos estos planes ofrecen una misma estructura: "análisis y evaluación de la situación previa", "finalidad y objetivos", "ámbito de aplicación y período crítico", "regulación de actividades", "programa de actuaciones", "aplicación y seguimiento", "evaluación estimativa de costes", "financiación" (confiando siempre en los fondos que puedan obtenerse "en el marco del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja") y "delimitación gráfica". Desde el punto de vista jurídico, interesa destacar que los planes "tendrán una vigencia indefinida" aunque "podrán revisarse conforme se produzcan variaciones sustanciales en el estado de conservación de las especies" y deberán revisarse al finalizar el "primer período de programación de actuaciones de 6 años". En el momento de la revisión, "se efectuará una valoración del cumplimiento de los objetivos propuestos" y, tras el análisis del estado de conservación, la evolución registrada y las amenazas a que las especies estén sometidas, "si no han variado significativamente los factores causales de su declive, que propicien el iniciar el trámite establecido para un cambio de categoría en los Catálogos de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Silvestre, los Planes continuarán con su vigencia pudiéndose introducir las correcciones que fueran precisas".

Tal vez porque en su preámbulo los considera "caducados", el Decreto 55/2014 carece de disposición derogatoria expresa de los planes preexistentes pero habrá que entender que quedan tácitamente derogados el Decreto 22/2005 (androsela), el Decreto 72/2005 (loro o laurel de Portugal), el Decreto 63/2005 (grosellero), el Decreto 14/2002 (visón), el Decreto 8/2000 (sisón), el Decreto 48/2001 (perdiz pardilla) y el Decreto 47/2000 (cangrejo). No así el Decreto 19/2009, de 27 de marzo, que es ya el único que mantiene por separado el Plan de Recuperación del Águila-Azor perdicera. Las demás especies no mencionadas en esta lista son objeto de planificación por primera vez en La Rioja. Por lo demás, "la Consejería competente en materia de medio ambiente nombrará, entre el personal funcionario adscrito a la misma, un coordinador de los Planes, encargado de impulsar y coordinar la ejecución de las actuaciones contempladas en los mismos"

mientras que las infracciones "se sancionarán, según proceda, conforme a lo establecido en la normativa de patrimonio natural y biodiversidad".

4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

4.1. ORGANIZACIÓN

Las Direcciones Generales de Calidad Ambiental y de Medio Natural no han resultado afectadas por el *Decreto 34/2014, de 22 de agosto, por el que se modifica el Decreto 44/2012, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería*. Sus novedades se proyectan exclusivamente sobre la Administración agraria y, en ese sentido, enlazan con el *Decreto 49/2014, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 1/2009, de 2 de enero, por el que se crea la corporación de derecho público "Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja" y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. En tales circunstancias, la única norma organizativa que merece aquí comentario es el *Decreto 45/2014, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 31/2006, de 19 de mayo, por el que se regula la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama*.

4.2. LA REMODELACIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE LOS VALLES DEL LEZA, JUBERA, CIDACOS Y ALHAMA

Resulta un tanto sorprendente que el Decreto 45/2014 no haga ni la menor alusión al muy relevante hecho de que en junio el Comité Internacional de Coordinación del Programa *Man and Biosphere* de la UNESCO adoptó la decisión de renovar por diez años más la declaración como Reserva de la Biosfera de los Valles riojanos del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama. La renovación conlleva una ligera ampliación de su ámbito territorial al incluir en su zona de transición el núcleo urbano de Clavijo, el conjunto de los pueblos que forman el término municipal de Ocón y la aldea despoblada de Carbonera en Bergasa. Pero, sobre todo, conlleva también la obligación de dar cumplimiento a los compromisos contraídos por el Gestor en la propuesta de "Plan de Gestión 2014-2023" presentada en París. Aunque por el momento no se ha hecho público el documento definitivo, el Plan propuesto se estructura en cuatro programas que son los de "conservación de la biodiversidad", "desarrollo económico sostenible", "investigación y apoyo logístico" y "gobernanza". Cada uno de ellos señala sus correspondientes "objetivos", "proyectos de actuación" e "indicadores". Pero es el úl-

timo de estos programas el que contiene previsiones normativas que, por cierto, se están atendiendo con suma diligencia y rapidez. Es el caso del Decreto que ahora se comenta pero también de otras normas que han de quedar para la crónica del año que viene puesto que han aparecido a primeros de 2015 y que son la actualización del régimen jurídico de la Marca para productos y servicios de la Reserva de la Biosfera y, aunque rebasa el ámbito territorial de ésta, la regulación del aprovechamiento sostenible de la riqueza micológica.

En efecto, el objetivo 4.1 del Plan consistía en "reforzar el órgano de gestión de la Reserva" para lo cual se había de proceder a la "modificación del Decreto 31/2006" con el designio de "mejorar la regulación de la composición, funciones y funcionamiento de la Junta Directiva de la Reserva a la luz de la experiencia adquirida". Pero ninguno de estos antecedentes figura en el poco afortunado preámbulo del Decreto 45/2014 que, por lo demás, explica que "[E]sta modificación está motivada por la necesidad de incrementar la participación tanto institucional como social en la gestión de este territorio, agilizar el funcionamiento de este organismo, así como aclarar las funciones atribuidas al mismo, así como (*sic*) por la de incorporar las modificaciones acaecidas en este período en el marco legislativo nacional" (en referencia a la LPNB y a los Reales Decretos 342/2007 y 387/2013, que sí se mencionan expresamente al igual que los Planes de Acción [2008] y Montseny [2009]) "y también en el regional".

Las modificaciones resultan ser cinco y afectan, en primer lugar, al artículo 2 sin alterar sustancialmente ni la adscripción ni el régimen jurídico de la Junta. La segunda modificación da nueva redacción al artículo 4 que enumera sus funciones que hasta ahora eran cinco (y muy genéricas) pero que ahora pasan a ser diez, incluyendo algunas más específicas. En este sentido, destaca la muy importante de "aprobar el Plan de Gestión decenal, las revisiones necesarias y sus programas de seguimiento". Pero también la muy ambiciosa de "informar sobre cualquier tipo de trabajo, obra o aprovechamiento, programa de inversión y planes de investigación que se realice fuera del marco de la Propuesta anual de Actuaciones e inversiones" que habrá que ver cómo se materializa jurídicamente en la práctica. Se le asigna también a la Junta "designar al Gestor de la Reserva de la Biosfera a propuesta de su Presidente" y se aclara que es a éste –necesariamente funcionario de la Dirección General– a quien corresponde la representación de la Reserva en el Consejo de Gestores.

La tercera modificación altera la composición de la Junta. La nueva redacción del artículo 5 mantiene en esencia las reglas sobre presidencia,

vicepresidencia y secretaría. Los cambios llegan en la determinación de los vocales. La representación del Gobierno de La Rioja aumenta al dar entrada a la Dirección General de Desarrollo Rural y al Gestor. La representación de los municipios, en cambio, sigue siendo la misma: cuatro alcaldes –"o concejales en quien deleguen", se añade ahora– que rotan cada dos años según el orden establecido, por valles, en el Anexo I. Llama la atención que este Anexo, que antes respondía al número de habitantes, altera el "orden de prelación de los municipios" sin criterio objetivo aparente. Pero sobre todo, extraña que en la lista no se haya incorporado al municipio de Clavijo pese a que, tras la ampliación, es obvio que tiene un núcleo urbano incluido en la Reserva.

En cuanto a la representación social, hay dos novedades de bulto: por un lado, el mandato de los dos representantes de las "asociaciones socioeconómicas o medioambientales con mayor implantación" (que venían ostentando con carácter indefinido la Asociación de Familias y Mujeres en el medio rural y urbano de la Rioja [AFAMER] y la Asociación para el Desarrollo Rural de la Rioja Suroriental) se limita a 4 años. Por otro, se incorporan "cuatro representantes, uno por cada valle, elegidos a propuesta de las agrupaciones y asociaciones con actividad real en su ámbito local o comarcal". Ahora bien, "la forma de elección y el periodo de permanencia" de estos "será, con un máximo de 4 años, el que decidan las asociaciones participantes y en caso de no llegar a un acuerdo entre ellas, se quedará desierto".

La cuarta modificación, relativa al funcionamiento, afecta al artículo 6 que, de tener dos apartados pasa a tener cuatro. El primer añadido es técnicamente innecesario pues se refiere a la exigencia de actas que ya viene impuesta con carácter general para todo órgano colegiado por la Ley estatal 30/1992. El segundo permite la asistencia de "expertos de reconocido prestigio". Pero lo relevante es que, pese a haber reforzado sus funciones, seguirá realizando tan sólo dos sesiones ordinarias al año.

En fin, la quinta modificación da nueva redacción al artículo 7 que versa sobre la "tramitación y contenido de la propuesta de actuaciones e inversiones". Más allá de lo que atañe a las referencias temporales (la aprobación ya no será en mayo sino "en el primer semestre del año" y la información del estado de ejecución ya no se dará necesariamente en diciembre sino "al final de cada año"), el interés de este precepto se centra en dos aspectos decisivos que, pese a todo, no parecen bien resueltos. El primero radica en que la elaboración de la propuesta –ahora por el Gestor– se abre a "la participación activa" de los "representantes de todos lo valles". Y el

segundo, en las dificultades y recelos que evidencian las nuevas reglas sobre la necesaria coordinación tanto de las previsiones como de su ejecución con otras Direcciones Generales incluso del propio Departamento. Muy revelador a este respecto resulta el nuevo artículo 7.3 que dice lo siguiente: "[C]orresponde a la Dirección General con competencia en materia de Calidad Ambiental, la coordinación y gestión de las actuaciones aprobadas por la Junta Directiva incluidas en su presupuesto. Así mismo se pondrá a disposición de las otras Direcciones Generales y otras entidades para su apoyo en las actuaciones que éstas lleven a cabo en el ámbito de la Reserva de la Biosfera y para recabar información de las mismas".

4.3. GESTIÓN

Los Presupuestos Generales de la CAR para el año 2014 fueron aprobados por la Ley 12/2013, de 23 de diciembre, y ascendieron a un total de 1.263,7 millones de euros; lo cual supone un aumento de 41 millones respecto del ejercicio anterior. Los 95,3 millones asignados en 2013 al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente se incrementaron muy ligeramente para este año a 95,7 millones. Pero de ellos a la Dirección General de Medio Natural correspondieron 24,7 millones (1,5 menos que en el ejercicio anterior) mientras que a la de Calidad Ambiental fueron a parar 15,8 (0,8 menos que el año anterior).

En cuanto a la actividad de policía, la mayoría de los once expedientes de evaluación ambiental de planes y programas que han culminado su tramitación durante el año versa sobre modificaciones de planes urbanísticos que han finalizado con "decisión de no sometimiento". Como excepción, sí se ha decidido someter a EAE la modificación del PGM de Murillo de Río Leza promovida por el Ayuntamiento para posibilitar un desarrollo urbanístico que supondría un aumento de 753 habitantes en un municipio que actualmente cuenta con una población de 1752. Pero la lista incluye también decisión de no sometimiento respecto del "Plan Especial de Infraestructura Energética (biomasa)" en suelo no urbanizable de Pradejón. Además, en junio se sometió a información pública la documentación relativa al Programa de Desarrollo Rural (PRODER) de La Rioja para la nueva programación del FEADER 2014-2020 y también el Programa Operativo del FEDER para el mismo período pero no consta que su tramitación haya culminado por el momento.

En cuanto a la evaluación de impacto ambiental de proyectos, se han examinado 5 nuevas actividades. Entre ellas figura el Proyecto de desdoblamiento de calzada de la carretera LR-111 entre Haro y Ezcaray que ha

obtenido declaración de impacto ambiental favorable tras haberse discutido el diseño –y aún la necesidad– del tramo final desde Ojacastro por resultar "difícil el encaje de un nuevo trazado por el estrecho corredor fluvial del río Oja". En cuanto al resto, hay declaración favorable para una explotación porcina en Valverde y decisiones de no sometimiento para modernización de regadío en Medrano, acondicionamiento del barranco Tinaco a su paso por Ajamil y centro de ocio dedicado a *karting* en Hormilla. Pero también ha de remarcarse la Resolución nº 247, de 1 de diciembre de 2014, por la que el Director General deniega la sexta solicitud de ampliación del período de eficacia de la declaración de impacto ambiental del proyecto de circuito de alta velocidad en La Maja (Arnedo).

Por otra parte, se ha otorgado una nueva autorización ambiental integrada para la ampliación de una explotación porcina mientras que en los otros 10 expedientes de este tipo se ha accedido a la modificación de otras tantas autorizaciones preexistentes incluyendo la relativa a la central de ciclo combinado de Arrúbal con objeto de conectar las aguas residuales que genera con la red de saneamiento municipal del Polígono Industrial El Sequero.

Por su parte, por Resolución de 18 de julio de 2014, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente no ha considerado necesario someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto "Cambio de ubicación del enlace de Cenicero del punto kilométrico 6+960 al 8+720 del proyecto de trazado y prolongación del tronco en 480 metros variante de Fuenmayor". En fin, la Resolución de 31 de julio de 2014 publica el Convenio específico de colaboración entre el Organismo Autónomo Parques Nacionales y el Gobierno de La Rioja para el desarrollo del programa de educación ambiental para los alumnos de educación infantil y primaria de La Rioja en las instalaciones de Ribavellosa en Almarza de Cameros.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. PANORÁMICA GENERAL

Como es costumbre, en el apéndice informativo que acompaña a esta crónica quedan reseñadas las sentencias de interés ambiental dictadas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Aunque la lista de pronunciamientos es en esta ocasión inusualmente larga, y pese a la variedad e importancia de muchos de los asuntos tratados, su contribución a la exégesis de la legislación ambiental autonómica es escasa. Por esa razón, dejando a un lado los numerosos litigios sobre des-

lindes del dominio público hidráulico o sobre caza y pesca, el comentario se va a centrar en los relativos a las órdenes dictadas para la aplicación de impuestos ecológicos autonómicos y a los límites materiales de las autorizaciones de sistemas integrados de gestión de residuos.

5.2. TRIBUTACIÓN AMBIENTAL

Como ya se indicó en la crónica anterior, la Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2013, vino a crear tres nuevos impuestos autonómicos con fundamento y finalidad ambiental. Las disposiciones administrativas dictadas para la aplicación de dos de ellos fueron impugnadas por la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) alegando que tales disposiciones eran nulas por haberse dictado en desarrollo de una ley presuntamente contraria a la Constitución. Pero, sin que la Sala haya accedido al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad pretendida respecto de los preceptos reguladores de ambos impuestos de la Ley 7/2012, sus recursos han resultado desestimados en su integridad.

En primer lugar, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de mayo de 2014 desestima el recurso interpuesto contra la Orden 7/2013, de 25 de marzo, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se aprueba el modelo 420, de autoliquidación del impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónica o telemáticas. El razonamiento se apoya en la conocida doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites para la creación de impuestos propios por las Comunidades Autónomas tras la modificación del artículo 6.3 LOFCA por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre que vino a restringir el alcance prohibitivo de la doble imposición respecto de los tributos locales. La Sala de Logroño recoge esta doctrina de una sentencia del Tribunal Supremo y contrasta los elementos esenciales del impuesto con los propios de la tasa municipal por el aprovechamiento especial que del dominio público municipal hacen las instalaciones necesarias para el desarrollo de la actividad de suministro de energía eléctrica para llegar a la conclusión de que "ni siquiera cabe entender que ambos tributos recaigan sobre la misma materia imponible".

Días después, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 6 de mayo de 2014 desestima el otro recurso, en esta ocasión dirigido contra la Orden 8/2013, de 25 de marzo, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se regulan la repercusión del impuesto sobre la elimi-

nación de residuos en vertederos y los requisitos del pesaje y se aprueban el documento de repercusión y el modelo de autoliquidación. En este caso, el ponente, que es otro, sigue en todo a la anterior sin reparar en que la demanda ya apuntaba que el tributo de contraste tendría que ser la tasa por la prestación del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos.

5.3. SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES

ECOVIDRIO había impugnado la resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja por la que se le renovó la autorización para la implantación de un sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases de vidrio (SIG). En su demanda cuestionaba la validez del condicionado impuesto por determinados apartados de dicha autorización esgrimiendo tres principales motivos. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 11 de septiembre de 2014 estima en parte el recurso, acogiendo sólo el primero de ellos, pero con ello libera a la demandante de obligaciones adicionales de financiación.

Tras delimitar el objeto del proceso, la Sala establece que, a la luz de la LRSC, "asiste la razón a la parte actora cuando viene a alegar que la autorización del establecimiento de un SIG sólo se puede supeditar al establecimiento de aquellas obligaciones a cargo del gestor que estén previstas en las normas de rango legal o reglamentario, estatales o autonómicas, que regulan la materia". De manera que, tras repasar y transcribir numerosos preceptos de la LERE y de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, llega a la conclusión de que éstos "no ofrecen cobertura a la Administración demandada para el establecimiento" de la obligación de contribuir a la financiación de un sistema de recuperación de envases de vidrio en hostelería para segundo uso y de campañas de información y sensibilización. Lo mismo dirá respecto de la obligación de financiar "los costes atribuibles a la selección de envases y residuos de envases en las líneas de clasificación integradas en plantas de tratamiento de la fracción resto de residuos urbanos en la parte correspondiente a los envases de vidrio" aunque aquí con el matiz de que podría hacerse pero tendría que ser "en el correspondiente convenio de colaboración". En cambio, no prospera la alegación según la cual la resolución habría impuesto "un régimen sancionador encubierto" por incluir "la potestad de suspender o revocar la autorización otorgada en los casos en que la Consejería considere que existen incumplimientos por parte de la recurrente"; mención que la Sala de Logroño considera amparada en las genéricas previsiones del artículo 44.1 LRSC.

6. PROBLEMAS

En el capítulo de los conflictos con el Estado hay que señalar que la STC 134/2014, de 22 de julio, ha declarado la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Lo ha hecho, con inusitada rapidez y, siguiendo la senda marcada por la STC 106/2014, de 24 de junio, que poco antes había anulado la Ley *antifracking* de Cantabria, por razones exclusivamente competenciales. El comentario de estas sentencias (y de la posterior STC 208/2014, de 15 de diciembre, relativa a Navarra) requiere un análisis conjunto que no es posible ofrecer aquí. En todo caso, parece que en el escaso período de vigencia comprendido entre su publicación y la fecha de suspensión automática de su eficacia con motivo de la interposición por el Presidente del Gobierno de su recurso, la Ley riojana no ha deparado ningún acto de aplicación. Pero también que su anulación carece por el momento de consecuencias prácticas pues –a la espera de lo que pueda deparar el expediente relativo a la concesión de explotación "Viura", sometido a información pública junto con su estudio de impacto ambiental en octubre– no consta que la Administración estatal haya otorgado en la región permisos de hidrocarburos que expresamente contemplen la utilización de la técnica de fracturación hidráulica.

El otro sonado revés judicial para los intereses riojanos no ha llegado desde Madrid sino de la Sala de Logroño que ha abierto el debate sobre las secuelas económicas derivadas de la anulación de la polémica ecociudad de Montecorvo. Con antecedentes ya pormenorizados en las crónicas correspondientes de esta misma obra, los avatares jurídicos del asunto habían quedado zanjados por las tres sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 que anularon tanto la declaración de interés supramunicipal de la ZIR como el convenio suscrito para su ejecución (Santamaría Arinas, 2012). El caso es que una de las dos sociedades promotoras (PROGEA SAU) presentó reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Gobierno de La Rioja solicitando una indemnización de más de un millón de euros por los daños y perjuicios causados en su patrimonio por los actos anulados. En el expediente administrativo no recayó resolución en plazo y contra la desestimación presunta de su reclamación la sociedad interpuso recurso contencioso administrativo que ha sido parcialmente estimado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de junio de 2014. En ella se reconoce a la demandante, tras apreciar concurrencia de culpa de la propia víctima, el derecho "a ser indemnizada por la Comunidad Au-

tónoma de La Rioja a la cantidad de 267.753 euros más los intereses legales desde la fecha de la interposición de la reclamación patrimonial".

El razonamiento se centra en el análisis de la concurrencia del requisito de la antijuridicidad para concluir señalando que "no existe un deber jurídico de soportar un daño por ser la lesión antijurídica cuando el acto administrativo anulado se deba a una infracción de una norma clara (artículo 12.2.a) TRLS) y el principio de concurrencia –ley de contratos del sector público– (STS 12 de julio de 2001) y cuando la Administración actúa sin competencia –vulneración del principio de autonomía municipal– (STS 8 de mayo de 2007)". En un comentario de urgencia se ha sugerido que el argumento de la claridad normativa podría volverse contra el propio Tribunal Superior que no advirtió ninguna ilegalidad en las siete sentencias que dictó antes de su casación por el Supremo. Y también que, técnicamente, tal vez el asunto no debería enfocarse desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración puesto que, si la causa de los daños y perjuicios alegados es el incumplimiento de un "convenio" –que para el Tribunal Supremo encubría un contrato administrativo–, en buena teoría las reglas a aplicar serían en su caso, las de la responsabilidad contractual que habría que identificar a partir del TRLCSP (Santamaría Arinas, 2014). En todo caso, la Sentencia no es firme pues el propio Presidente del Gobierno de La Rioja confirmó que su ejecutivo ha interpuesto el pertinente recurso de casación contra ella ante el Tribunal Supremo.

Por lo demás, el año se ha cerrado sin el esperado pronunciamiento de la UNESCO sobre la candidatura de "*El paisaje cultural del vino y el viñedo de La Rioja y La Rioja Alavesa*" a Patrimonio de la Humanidad. En la parte vasca, se aprobó el Decreto 89/2014, de 3 de junio, por el que se califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, el Paisaje Cultural del Vino y el Viñedo de la Rioja Alavesa (Álava). En la riojana, en cambio, a finales de diciembre el nuevo Consejero de Educación, Cultura y Turismo, Abel Bayo, reconoció ante la correspondiente comisión parlamentaria que el expediente administrativo para tal declaración seguía su curso pero anunció que se publicaría en el BOR en dos meses. La oposición regionalista (PR) ha expresado su temor de que esta dilación perjudique al proyecto y ha denunciado "la ocultación de datos sobre la candidatura a Patrimonio de la Humanidad".

Sea como fuere, en un año con muchas luces las sombras más inquietantes son las que tienen carácter estructural. La primera, ya conocida y reiteradamente advertida, es la ausencia de los instrumentos generales de

ordenación del territorio requeridos por la LOTUR. La nueva preocupación radica en que a ello se suma ahora la constatación de que la columna vertebral del Derecho autonómico ambiental está seriamente dañada. Urge, en efecto; clarificar el encaje con las nuevas bases estatales de la LPMAR y de sus dos reglamentos de ejecución en lo relativo a evaluaciones ambientales y autorización ambiental integrada.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

– Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente:

Consejero: Iñigo Nagore Ferrer.

Secretaría General Técnica: Florencio Larrea Villarroya.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Igor Fonseca Santaolalla.

Dirección General de Investigación y Desarrollo Rural: María Martín Díez de Baldeón.

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 2014:

Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.

Ley 7/2014, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2015.

– Reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2014:

Decreto 8/2014, de 7 de febrero, por el que se establecen los procedimientos de registro y adhesión voluntaria de las organizaciones a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales en la CAR.

Decreto 10/2014, de 14 de marzo, por el que se desarrolla el Capítulo III del Título II de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja, sobre la aplicación del sistema revisado de etiqueta ecológica comunitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Decreto 19/2014, de 9 de mayo, por el que se modifica el Decreto 87/2003, de 18 de julio, por el que se determinan los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, inclu-

yendo el nuevo precio público para la solicitud de concesión de la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

Decreto 25/2014, de 13 de junio, por el que se establecen en la CAR las condiciones para la alimentación, dentro de las zonas de protección, de determinadas especies de fauna silvestre necrófaga con subproductos animales no destinados a consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas y se regula el procedimiento de autorización.

Decreto 33/2014, de 22 de agosto, por el que se establece y regula el precio público para la solicitud de concesión de la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

Decreto 36/2014, de 29 de agosto, por el que se actualiza la estructura y se publica el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la CAR.

Decreto 34/2014, de 22 de agosto, por el que se modifica el Decreto 44/2012, de 20 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 3/2033, de 3 de marzo, de organización del sector público de la CAR.

Decreto 44/2014, de 16 de octubre, por el que se regulan las actividades de producción y gestión de residuos y su registro.

Decreto 45/2014, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 31/2006, de 19 de mayo, por el que se regula la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama.

Decreto 49/2014, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 1/2009, de 2 de enero, por el que se crea la corporación de derecho público "Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja" y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

– Planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2014:

Resolución de 14 de febrero de 2014 de la Dirección General de Calidad Ambiental por la que se aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de La Rioja para el año 2014.

Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declaran las zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprueban sus planes de gestión y ordenación de los recursos naturales.

Decreto 55/2014, de 19 de diciembre, por el que se aprueban los Planes de Gestión de determinadas especies de la flora y fauna silvestre catalogadas como amenazadas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

– Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 17 de septiembre de 2013, desestima recurso contra sanción en materia de caza.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de noviembre de 2013, desestima recurso contra resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro que autorizó al Gobierno de La Rioja para realizar tratamientos silvícolas en diversos tramos fluviales.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de noviembre de 2013, desestima recurso interpuesto contra deslinde practicado por la Confederación Hidrográfica del Ebro en ambas márgenes del río Najerilla.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de noviembre de 2013, desestima otro recurso interpuesto contra ese mismo deslinde.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de noviembre de 2013, desestima un tercer recurso interpuesto contra el mismo deslinde.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de diciembre de 2013, desestima recurso contra desestimación de reclamación interpuesta contra denegación por Grupo de Acción Local de ayuda Leader.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 23 de enero de 2014, clasificación del suelo no urbanizable y alcance del informe vinculante de la Demarcación de Carreteras del Estado.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de febrero de 2014, desestima el recurso interpuesto contra la Orden 4/2013, por la que se fijan los periodos hábiles de pesca durante el año 2013.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de mayo de 2014, desestima recurso interpuesto contra la Orden 7/2013 (impuesto sobre el impacto visual).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 6 de mayo de 2014, desestima recurso interpuesto contra la Orden 8/2013 (impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de junio de 2014, estima parcialmente el recurso de promotor de la Ecociudad y obliga a indemnizarle por su inejecución.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 11 de septiembre de 2014, estima en parte el recurso de ECOVIDRIO contra parte del condicionado de renovación de la autorización para sistema integrado de gestión (SIG).

– Publicaciones:

Eyre de Lorenzo, José Antonio, "Análisis de las sentencias del Tribunal Supremo sobre el conflicto derivado de la aprobación del proyecto de la Zona de Interés Regional Ecociudad Montecorvo de Logroño", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* 282 (2013), pp. 129-156.

Pascual Medrano, Amelia, "La Comunidad Autónoma de La Rioja: entre la reforma general o parcial de su Estatuto de Autonomía", *Revista General de Derecho Constitucional,* 18 (2014).

– "La Rioja", en *Informe Comunidades Autónomas 2013,* IDP, Barcelona, 2014.

Santamaría Arinas, René Javier, "Derecho y políticas ambientales en La Rioja", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. V, núm. 2 (2014).

– "Jurisprudencia ambiental en La Rioja", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. V, núm. 2 (2014).

– "Las claves jurídicas del debate sobre el *fracking*", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. V, núm. 1 (2014).

– "Novedades, incentivos y problemas jurídicos del sistema europeo de gestión y auditoría medioambiental (EMAS III)", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* 23 (2012), pp. 293-342.

– "La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la 'ecociudad' de Logroño)", *REDUR* 10 (2012), pp. 193-206.

XXXV

Madrid: La permanencia de los problemas ambientales

Mª CONSUELO ALONSO GARCÍA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA. 6. PROBLEMAS AMBIENTALES. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLITICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 8. LISTADO DE NORMAS. 9. LISTA DE JURISPRUDENCIA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La situación jurídico-ambiental de la Comunidad de Madrid durante el año 2015 no reviste novedades significativas en la práctica totalidad de las áreas que contemplamos en este informe.

En materia de legislación, no se han aprobado normas relevantes en la materia. Si bien con carácter general se ha aprobado la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se trata de una norma de principios, sin que se hayan concretado las fórmulas a través de las cuales se hará posible la coordinación de los servicios y competencias de los entes locales de la región.

Por lo que respecta a la organización administrativa, y a efectos de dotar de una estructura de gestión al nuevo Parque Nacional de la Sierra

de Guadarrama, que en su propia Ley de declaración –Ley 7/2013, de 25 de junio–, creó la figura centralizada del Director de los Parques Regionales de la Comunidad de Madrid, las Ordenes 1/2014 y 2/2014, ambas de 2 de enero, crean un Conservador de cada uno de los Parques de la Comunidad de Madrid y un Director Conservador del nuevo Parque Nacional, respectivamente.

El nuevo Decreto 28/2014, de 27 de marzo, además de aprobar los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación de este área protegida, prevé la creación tanto de la Comisión de Gestión como de los Codirectores del Parque Nacional. Asimismo, se establece el Patronato del Parque como órgano de participación de la sociedad en la gestión del mismo. Finalmente, la norma prevé el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque.

Tampoco ofrece especial novedad la jurisprudencia dictada en este período por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Una vez más, resaltan los conflictos en materia de aguas, particularmente en relación con la modificación de las autorizaciones de vertido ya concedidas, asunto sobre el cual se han pronunciado cinco fallos, y la consideración de la validez de las sanciones, –además de la indemnización de los daños ocasionados y obligación de reponer la situación a sus estado anterior–, impuestas por la Confederación Hidrográfica del Tajo tanto por el alumbramiento como por el vertido de las residuales sin el correspondiente título administrativo.

En cuanto a la política ambiental, se han aprobado dos importantes planes de actuación de la Comunidad en defensa del medio ambiente: la Estrategia de la Calidad del Aire y Cambio Climático 2013-2020, denominada Plan Azul, y el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2014-2016.

Por último, conviene advertir la subsistencia en la región de la práctica totalidad de los problemas ambientales que venimos señalando desde el inicio de la elaboración de estos informes anuales, especialmente en lo que se refiere al funcionamiento de determinadas instalaciones industriales, como la cementera que la empresa Portland-Valderribas tiene instalada en el Municipio madrileño de Morata de Tajuña, que parece haber aumentado sus emisiones de contaminantes a la atmósfera, o la utilización de la incineración como método prioritario de eliminación de los residuos en lugar de la recuperación de materiales, técnica por la que parecen haberse decantado los gestores de la planta de tratamiento de residuos de Rivas Vaciamadrid.

También hay que advertir la presencia de otros nuevos problemas, como la escasa información ofrecida acerca de las condiciones higiénico-sa-

nitarias de los lodos usados como abono en el Municipio de Chinchón, que proceden de la fabricación de papel, o las fumigaciones ordenadas para acabar con la plaga de procesonaria en los pinares en la Sierra Oeste de Madrid y Navalcarnero. Se cuestionan, asimismo, desde el punto de vista del impacto ambiental, algunos proyectos de obras, como desdoblamiento de la M-506 entre las localidades de San Martín de la Vega y Arganda de Rey, o la construcción de un macrocomplejo turístico e hípico en Aranjuez.

Tampoco convence a los grupos ecologistas de la región la manera en cómo se han afrontado algunos temas, como la financiación del Plan autonómico para la restauración de la llamada "laguna del aceite", en Arganda del Rey.

2. LEGISLACIÓN

Durante 2015, las Cortes madrileñas no han aprobado ninguna disposición legal relativa al medio ambiente.

Con carácter general, se ha publicado la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que, como norma de principios, no concreta cómo ha de quedar el nuevo régimen jurídico de las competencia locales en la región. En la misma se abordan las siguientes cuestiones:

Primera, el compromiso de la Comunidad de Madrid de someterse plenamente a las nuevas reglas definidas por las Cortes Generales, particularmente en lo que se refiere a la actividad de coordinación prevista en el nuevo artículo 26.2 de la disposición estatal, y a reformar, en su caso, la Ley autonómica 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local madrileña (artículo 4); en segundo lugar, la admisión de la posibilidad de delegar en los municipios el ejercicio de competencias para contribuir a eliminar duplicidades administrativas, mejorar la eficiencia de la gestión pública y coadyuvar a que ésta sea acorde con la legislación en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 5); tercera, se diseña el procedimiento a través del cual la Comunidad de Madrid emitirá el informe de inexistencia de duplicidades ante el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación (art. 6); cuarta, se prevé que, mediante Decreto, se establezcan las condiciones y calendario de los correspondientes traspasos de medios económicos, materiales y personales a los entes locales (incluido el traspaso de los empleados públicos) (art. 7), y finalmente, se articula la posibilidad de establecer formas de cooperación

económica, técnica y administrativa en servicios locales y asuntos de interés común, a través de convenios y consorcios administrativos (art. 10).Todo ello habrá de realizarse teniendo en cuenta las particularidades del Municipio de Madrid como capital del Reino (Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid).

Por otro lado, y con el fin de recuperar los niveles de actividad del área del Corredor del Henares, de elevada concentración industrial en la Comunidad de Madrid, y cuyo tejido empresarial se ha visto reducido en los últimos años, la disposición derogatoria única de la norma permite la reactivación del Parque Científico y Tecnológico de la Universidad de Alcalá, Sociedad Anónima, por considerarlo un instrumento idóneo para coordinar la estrategia de actuación en dicha zona.

A nivel reglamentario, como consecuencia de la Declaración del Parque Nacional del Guadarrama mediante Ley 7/2013, de 25 de junio, –la cual ya fue objeto de nuestro análisis en el Informe incluido en la edición 2014 de esta obra–, y con independencia de las modificaciones que hayan de producirse tanto en esta disposición como en las autonómicas por mor de la publicación de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, parece que ha quedado culminada la organización administrativa necesaria para la gestión este espacio natural. A tal efecto, se ha dictado el Decreto 28/2014, de 27 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación de este área protegida.

Esta nueva organización, que comenzó con la creación de la figura centralizada del Director de los Parques Regionales de la Comunidad de Madrid, y se completó con lo dispuesto en las Ordenes 1/2014, de 2 de enero y 2/2014 de la misma fecha, por la que se crean las estructuras del Conservador de cada uno de los Parques de la Comunidad de Madrid, así como del Director Conservador del nuevo Parque Nacional, estará compuesta por los siguientes órganos:

Por un lado, la Comisión de Gestión, cuya composición, competencias y funcionamiento se prevén en el capítulo I del Título I del Anexo de la norma. Al tratarse de una zona protegida situada en dos Comunidades autónomas, –Madrid y Castilla y León–, ambas tienen representación en dicho órgano, que asume, por consiguiente, una gestión coordinada del espacio natural común. Precisamente, la Resolución estatal de del 17 de octubre de 2014, de Parques Nacionales, publica el Convenio de colaboración financiera ente el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente con ambas Comunidades Autónomas para asegurar el cumplimiento de los objetivos expresados en la Ley reguladora del Parque Nacio-

nal, así como de las directrices básicas que se establezcan en la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente y en el Plan Director del mismo.

Por otra parte, se diseñan las figuras de los Codirectores del Parque Nacional, función que asumirá un coordinador de cada una de las dos regiones afectadas, a quienes les corresponderá la gestión ordinaria y habitual del área natural en su respectivo territorio. Uno de ellos ejercerá las funciones de Director Conservador del Parque Nacional, cargo que será rotatorio entre las dos Administraciones (capítulo II del Título I del Anexo).

Asimismo, el Decreto establece que el órgano de participación de la sociedad es el Patronato del Parque, en el que están representadas todas las Administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el mismo o cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la legislación básica en materia de parques nacionales. La presidencia será del titular de la Consejería correspondiente al Director Conservador que por turno le corresponda (título II del Anexo).

Finalmente, el título III del Anexo prevé la figura del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, cuya redacción, dada su importancia como instrumento básico para la gestión del espacio natural, será impulsada por la Comisión de Gestión, y será, lógicamente, sometida a los pertinentes trámites de información pública y audiencia, previo informe del Patronato.

Destaca también en el período considerado el amplio número de espacios naturales que han sido objeto de protección. En concreto, se han creado cinco Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), de los que se ha aprobado su respectivo Plan de gestión, y otras tantas Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPAS).

Los primeros son: la "Cuenca del río Manzanares" (Decreto 102/2014, de 3 de septiembre), "Cuenca del río Lozoya y Sierra Norte" (Decreto 103/2014, de 3 de septiembre), "Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de Madrid" (Decreto 104/2014, de 3 de septiembre), "Cuenca del río Guadalix" (Decreto 106/2014, de 3 de septiembre) y la "Cuenca del río Guadarrama" (Decreto 105/2014, de 3 de septiembre).

Por lo que se refiere a las ZEPAS, se han configurado como tales "Monte de El Pardo" y "Soto de Viñuelas" (Decreto 102/2014, de 3 de septiembre), "Alto Lozoya" (Decreto 103/2014, de 3 de septiembre), "Carrizales y Sotos de Aranjuez" y "Cortados y Cantiles de los ríos Jarama y Manzanares" (Decreto 104/2014, de 3 de septiembre).

Asimismo, y como cada año, las más extensas regulaciones normativas se refieren a la fijación de los períodos hábiles para la caza y la pesca. Así, la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada 2014-2015 (Orden 1121/2014, de 18 de junio), y la Orden por la que se establecen las vedas y se realiza una regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid, para el ejercicio de 2014 (Orden 204/2014, de 7 de febrero).

Destacan también las Resoluciones de la Dirección General de Medio Ambiente relativas a los animales domésticos, como la de 18 de marzo de 2014, por la que se ordena la publicación del modelo telemático correspondiente a la "Solicitud de participación de animales en ferias, concursos y exposiciones de carácter temporal", y la de 13 de marzo de 2014, por la que se regula el desarrollo de la Campaña Oficial de Vacunación Antirrábica e Identificación Individual de la población canina, felina y de hurones de la Comunidad de Madrid durante el año 2014.

En materia de montes, la Orden 1948/2013, de 4 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, establece la relación de materiales de base para la producción de material forestal de reproducción de la categoría cualificado en la Comunidad de Madrid.

3. ORGANIZACIÓN

Además de las reseñadas novedades previstas para la gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el Decreto 28/2014, de 27 de marzo, hay que mencionar la Orden 203/2014, de 10 de febrero, de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se crea las sección de "Reservas de la biosfera" del Consejo de Medio ambiente de la Comunidad de Madrid.

Precisamente, la no convocatoria de este órgano consultivo y de participación en materia ambiental desde hace ya varios años, –concretamente, desde julio de 2010, cuando reglamentariamente está previsto que se reúna al menos una vez al año (Decreto 10/2011, de 7 de febrero, por el que se modifica su estructura y competencias desde su creación en 1996)–, ha generado la queja por parte de las organizaciones ecologistas Ecologistas en Acción y GRAMA ante la Defensora del Pueblo, cuya Oficina ha instado a la Consejería de Medio ambiente a la convocatoria de este órgano "sin demora y en todo caso, antes de que acabe 2014" (*www.ecologistasenaccion.org*, julio de 2014).

Para mejorar la eficacia administrativa a través de la incardinación de la Administración electrónica, se aprueba la Resolución de 6 de octubre de 2014, de la Dirección General de Evaluación Ambiental, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud correspondientes a diversos procedimientos administrativos, así como Resolución de 1 de abril de 2013, del mismo órgano, por la que se ordena la publicación de los modelos telemáticos correspondientes a la "Solicitud de órgano habilitado para evaluación de proyectos (Real Decreto 53/2013, Experimentación Animal)" y a la "Solicitud de autorización de proyecto (Real Decreto 53/2013, Experimentación Animal)".

4. EJECUCIÓN

En el ámbito de la ejecución de la política ambiental en la Comunidad de Madrid, destaca la aprobación de dos importantes planes de actuación: la Estrategia de la Calidad del Aire y Cambio Climático 2013-2020, denominada Plan Azul, mediante Orden 665/2014, de 3 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2014-2016.

En relación con el primero, su origen está en la pérdida de vigencia del plan anterior, aprobado para el período 2006-2012. El nuevo se adopta para ejecutar el mandato del artículo 16 de la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, que impone a las CCAA la adopción de estos instrumentos para hacer posible la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad en su ámbito territorial y minimizar o evitar impactos negativos de la contaminación atmosférica.

Este nuevo programa de acción prevé una serie de objetivos cualitativos, que estructura en programas sectoriales. Así, dentro del Programa Transporte, se propone incentivar el cambio modal en los desplazamientos habituales hacia medios de desplazamientos menos contaminantes y más eficientes, fomentar el uso de vehículos de bajas emisiones (vehículos eléctricos, híbridos o de gas) y mejorar la sostenibilidad ambiental de las actividades aeroportuarias. En el ámbito del Programa Industria, pretende disminuir las emisiones de contaminantes atmosféricos mediante el uso de las Mejores Tecnologías Disponibles (MTD), así como a prevenir la generación de residuos en origen, y el fomento de su aprovechamiento energético. En lo que se atañe al Programa Residencial, Comercial e Industrial, se traza como finalidad incentivar el ahorro y la eficiencia energética y la utilización de combustibles limpios. En el Programa Agricultura y Medio Natural, los objetivos son, principalmente, controlar y reducir las emisiones

procedentes de fuentes naturales, promover el uso de los residuos forestales como combustible en zonas rurales del territorio e impulsar la agricultura y ganadería ecológica y las prácticas de gestión forestal sostenible.

De la misma manera, se establecen objetivos cuantitativos para los distintos contaminantes: la reducción de un 20 por 100 de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NO_x), óxidos de azufre (SO_x), monóxido de carbono (CO) y partículas (PM10) en el año 2020, con respecto a las emisiones inventariadas en la Comunidad de Madrid en el año 2010. Con carácter general, con la implementación de las medidas incluidas en la Estrategia se evitará la emisión de 30.000 toneladas de contaminantes en 2020, con respecto a 2010. Para los gases de efecto invernadero, se establece un objetivo de reducción de las emisiones de CO_2 en el sector transporte de un 15 por 100, y de un 15 por 100 en el sector residencial, comercial e institucional, con respecto a los valores inventariados en el año 2005. Estos objetivos sectoriales representan una reducción de las emisiones de CO_2 globales de la Comunidad de Madrid de un 10 por 100 para el año 2020, con respecto al 2005, acorde con el objetivo fijado para sectores difusos en España.

Para alcanzar estas finalidades, se proponen cincuenta y ocho medidas concretas, todas ellas inferidas de un diagnóstico previo de situación del aire en la región.

Lo que cabe preguntarse es las acciones consideradas en este nuevo plan serán lo suficientemente eficaces como para reducir la intensa contaminación atmosférica que sufren ciertas zonas de nuestra región y para contribuir a paliar el problema global del cambio climático.

Respecto del segundo, el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2014-2016, el mismo surge de la imposición que a este respecto formula la Recomendación 2001/331/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, que establece los criterios mínimos aplicables a la organización, realización, seguimiento y publicación de los resultados de las inspecciones medioambientales llevadas a cabo en todos los Estados miembros, con el fin de garantizar una mayor observancia, aplicación y cumplimiento más uniforme de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente.

A estas inspecciones ambientales están sujetas todas las instalaciones industriales, las empresas y los centros cuyas emisiones a la atmósfera, cuyos vertidos a las aguas o cuyas actividades de vertido o recuperación

de residuos estén sujetos en virtud del Derecho comunitario a la concesión de un permiso o una autorización.

Como la norma europea establece que las inspecciones medioambientales han de ser planificadas previamente, deberá contarse con uno o varios programas de inspecciones medioambientales que cubran todo el territorio del Estado miembro y todas las instalaciones controladas que se encuentren en el mismo. Por ello, la Comisión Europea consideró necesario establecer requisitos sectoriales jurídicamente vinculantes para determinadas instalaciones o actividades específicas. Bajo esta perspectiva, la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (DEI) contempla la necesidad de contar con un Sistema de Inspección Medioambiental que incluya el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate.

A través de este sistema se garantiza el adecuado nivel de comprobación del comportamiento ambiental de las instalaciones que se encuentran bajo su ámbito de aplicación, determinando de esta manera que todas las instalaciones de los Estados miembros están cubiertas por un plan de inspección medioambiental a escala nacional, regional o local. Este Plan regional para la Comunidad de Madrid para el período 2014-2016 es el que ahora se aprueba.

Dentro de los procedimientos de inspección, y con el objeto de uniformizar estos controles, se ha aprobado el Decreto 10/2014, de 6 de febrero, de la Consejería de Economía y Hacienda, por el que se aprueba el procedimiento para llevar a cabo las inspecciones de eficiencia energética de determinadas instalaciones térmicas de edificios.

Para fomentar la protección del medio ambiente, mediante Decreto 60/2014, de 8 de mayo, del Consejo de Gobierno, se crean los Premios Internacionales de la Comunidad de Madrid "Cumbres de Guadarrama". De naturaleza honorífica, los mismos tiene como objeto "reconocer la trayectoria de las personas físicas y jurídicas que, por su contribución al medio ambiente, sus aportaciones a la conservación, la restauración y la mejora de la naturaleza, la contribución al desarrollo de una arquitectura sostenible, su voluntad y esfuerzo responsables para la promoción del medio ambiente y la integración de la gastronomía en la esfera medioambiental sean merecedoras de dicho galardón" (art. 1).

La composición y el funcionamiento del jurado de dichos premios se establece en la Orden 887/2014, de 19 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

5. JURISPRUDENCIA

A) STS de 16 de octubre de 2014 (rec. Casación 4070/2012)

Aunque la jurisprudencia que debe ser analizada aquí es la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tenemos que referirnos a la sentencia del Tribunal Supremo el 16 de octubre de 2014, ya que en la misma, y en recurso de casación formulado por la entidad "Ecologistas en Acción" contra la sentencia de instancia dictada por el TSJ de Madrid el 2 de octubre de 2012, se anula el Plan de Gestión el Decreto madrileño 36/10, de 1 de julio, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria "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".

Si bien la asociación ecologista argumenta, en primer lugar, la vulneración del derecho a la participación real y efectiva en el procedimiento de tramitación de la norma, dicho razonamiento no es acogido por el Tribunal *ad quem*, quien considera que no sólo se observó el trámite de información pública, sino que en el expediente constan las alegaciones de la actora, a las que de manera pormenorizada fue dando respuesta la Administración, que llegó a estimar las mismas en ciertos casos.

Sí que es motivo de estimación del recurso el segundo y tercero de los argumentos alegados por la demandante en su defensa, y es que la Administración no respetó las Directivas europeas de 92/42/CE y 2009/147/CE ni la Ley española 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la medida en que el instrumento de ordenación impugnado no contempla objetivos de conservación específicos a los requerimientos ecológicos de los hábitats y especies de interés comunitario. El Tribunal Supremo no entra a valorar si la protección amparada por el Decreto satisfacía o no las normas alegadas, pero sí entiende que, como la recurrente denunciaba la falta de motivación y arbitrariedad en la zonificación y en el establecimiento de medidas de gestión, era del todo punto labor de la Administración poner de manifiesto la existencia de tal justificación señalando a tal efecto en qué concretos informes o documentos se encontraban razonada y motivada la zonificación y el establecimiento de medidas de gestión.

Esta justificación era, para la Sala, especialmente intensa en este caso, dado que la parte actora alegaba que el Plan de Gestión impugnado había dejado sin protección especies que figuraban como merecedoras de protección en los formularios elaborados en su día por la propia Administración. Si bien es cierto que dichos documentos no resultaban por sí mismos concluyentes, pues los datos que allí figuraban hubieran requerido una valoración técnica y explicativa para ser determinantes, la Administración resultaba especialmente obligada a justificar su actuación, acreditando que en el instrumento aprobado estaban debidamente definidos los objetivos de conservación específicos a los requerimientos ecológicos de los hábitats y especies de interés comunitario y que estaban debidamente justificados los criterios de zonificación y el establecimiento de medidas de conservación y de gestión, lo que no hizo.

B) Aguas

Las sentencias del TSJ de Madrid de 15 de enero, 22 de enero, 19 de marzo, 24 de marzo y 18 de junio de 2014 resuelven acerca de la validez de diferentes resoluciones de la Confederación Hidrográfica del Tajo mediante las cuales se revisaron las condiciones impuestas a diversas autorizaciones de vertido de aguas residuales procedentes de Estaciones de Aguas Residuales del Canal de Isabel II.

En las mismas se barajan los mismos argumentos y se llega a idéntico fallo: la validez de las nuevas imposiciones decretadas.

La empresa gestora de las aguas en la Comunidad de Madrid, Canal de Isabel II, fundamenta su defensa en los siguientes argumentos:

En primer lugar, que no hay base legal para imponer determinados valores límites de emisión, concretamente los relativos fósforo y nitrógeno. La Sala de Madrid desestima ese razonamiento ya que las limitaciones impuestas encuentran amplia cobertura jurídica en el artículo 251 y concordantes del RDPH, realizándose una correcta aplicación de la normativa aplicable en cuando a la protección medioambiental de las aguas. Además, desde el año 2006, se declararon "zonas sensibles" determinadas zonas de cuencas hidrográficas, en cuya área de captación se realiza el vertido de alguna de las EDAR que se oponen a la modificación de las autorizaciones.

Segundo, la nueva resolución impone medidas que son de imposible cumplimiento, ya que el Canal de Isabel II no está en condiciones de controlar los vertidos de carácter industrial que llegan al EDAR procedentes de las empresas de la zona, ya que dicha función correspondería a otras Administraciones.

Este razonamiento es desestimado por el TSJ, que entiende que "… existen numerosas normas que imponen a las entidades titulares de autorizaciones de vertidos la necesidad de informar a la Administración hidráulica de los posibles vertidos ilegales o de sustancias tóxicas o peligrosas, por lo que no se entiende que la resolución combatida esté imponiendo condiciones u obligaciones nuevas o adicionales sobre las que están vigentes en las normas aplicables y que deberán ser interpretadas en función de tales normas, para entender que se le está imponiendo una obligación de información y de iniciativa respecto de tales posibles vertidos ilegales, o de sustancias tóxicas o peligrosas, cuando existan" (FJ 6º de la primera sentencia mencionada). Además, considera que no es de recibo que el Canal de Isabel II pretenda escudarse en el cumplimiento de tales obligaciones pretextando que se trata de competencias de la Comunidad de Madrid, puesto que es ésta la Administración de la que depende y a la que se encuentra vinculada.

En tercer lugar, se combate otra de las condiciones impuestas a la autorización de vertido, en concreto que se imponga que la declaración que acredite los parámetros y condiciones del vertido sea realizada por entidad colaboradora. Sobre este argumento, el Tribunal madrileño indica que esta opción se contempla tanto en el Texto refundido de la Ley de Aguas (artículo 101.4), como en el Reglamento del Dominio público Hidráulico (art. 255), modificado por Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, y la Orden MAM/985/2006, de 23 de mayo, y ha sido corroborada por la Sentencia de este mismo Tribunal Superior de Justica de 26 de febrero de 2010. Por todo ello, concluye que "Por tanto, parece evidente la necesidad de que se trate de Entidades Colaboradoras, como medio de control del sistema de vertidos, sin que pueda cuestionarse en esta vía la imparcialidad de las mismas, puesto que nada consta en tal sentido, y se trata de una alegación genérica, sin otra base" (FJ 7º del primer fallo citado).

También en relación con las aguas, y al margen de la imposición de sanciones tanto por el vertido de aguas residuales como por el alumbramiento de las mismas sin la correspondiente autorización, –que analizaremos en el siguiente apartado–, destaca la sentencia del TSJ Madrid de 22 de abril de 2014, en la que, a instancias de una Asociación para la Protección del Medio Natural de Candeleda, se declara nula la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo que otorga concesión de aguas superficiales en el arroyo Castañarejo para derivar un caudal con destino a abastecimiento y riegos de la urbanización denominada "Candela de Gredos", en Candeleda (Ávila). La nulidad del acto administrativo se basa en la ausencia del respecto del caudal ecológico mínimo que la misma

conlleva, así como la insuficiencia de caudal que conllevaría para la Comunidad de Regantes y los abastecimientos tradicionales, insuficiente caudal que tendría que ser compartido con un buen número de nuevas viviendas.

Del mismo modo, hay que reseñar la sentencia del mismo órgano de 7 de mayo de 2014, en la que se impone a los usuarios de una Comunidad de Regantes la obligación de satisfacer el pago de la parte correspondiente de la realización de determinadas obras dirigidas a mejorar las tuberías y redes de acequias, aunque las mismas no beneficiaran directamente a sus parcelas, ya que los preceptos de la Ley de Aguas y del Reglamento del Dominio Público Hidráulico ponen de relieve la obligación de los comuneros de sufragar las obras realizadas, lo que constituye una de las obligaciones que a todos impone el art. 201.8 f), sin que el hecho de que se haga referencia a "los beneficiarios" en el art. 212 pueda entenderse referido exclusivamente a aquellos en concreto en cuyas fincas se realizaron las obras específicas, dado que se trata de una comunidad que se beneficiará de las mismas en su conjunto, y que se rige por las normas generales de las comunidades de bienes.

C) Imposición de sanciones

Las sentencias del TSJ Madrid de 9 de junio de 2014 y de 3 de julio del mismo año, desestiman los recursos contencioso-administrativos deducidos contra sendas sanciones impuestas por la Confederación Hidrográfica del Tajo contra la Administración Pública por el vertido de aguas residuales urbanas.

En el primer fallo se mantiene la multa acordada contra el Ayuntamiento de las Rozas. El Consistorio municipal había alegado en su defensa la ausencia del elemento subjetivo de la culpabilidad, ya que su conducta en la producción de la infracción no fue ni voluntaria ni negligente ni culpable, pudiéndose justificar en factores externos accidentales, imprevisibles e inevitables. Para la Sala, sin embargo, tal argumento no puede acogerse, ya que no se ha acreditado la concurrencia de fuerza mayor capaz de enervar la responsabilidad y se mantiene la doctrina de la responsabilidad de las personas jurídicas a título de inactividad intencional o negligencia, como es el caso, en el que el Ayuntamiento no tuvo la atención debida para el adecuado funcionamiento de los elementos de la red municipal de saneamiento que evitaran los vertidos.

La segunda decisión judicial considera ajustada a Derecho la multa impuesta al Canal de Isabel II por el vertido de aguas residuales urbanas procedente de la rotura de una red de saneamiento de una Estación Depuradora de Aguas Residuales. El fallo entiende que se ha cumplido el

principio de tipicidad y la responsabilidad de la recurrente por el mismo argumento empleado en la precedente sentencia. No obstante, en cuanto a la obligación de indemnizar los daños producidos al dominio público marítimo-terrestre, el Tribunal no se pronunciar sobre esta cuestión al haberse anulado la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, –Orden MAM 85/2008–, en virtud de la cual se habían valorado los mismos.

También en este período de 2014, la imposición de sanciones y las obligaciones indemnizatoria y de reponer la situación a su estado anterior por alumbramiento de aguas subterráneas sin autorización ha dado lugar a dos sentencias de 5 de marzo de 2014 y de 19 de mayo de 2014. Destaca uno de los argumentos barajado en la primera de ellas para mantener la sanción: el carácter continuado de la infracción sancionada, que origina que el instituto de la prescripción no opere sino a partir del cese de la actuación constitutiva de la infracción administrativa, pues, en tanto tales actos se sigan produciendo ininterrumpidamente, no es posible iniciar el cómputo de ningún plazo de prescripción. Esta es una doctrina avalada por una jurisprudencia consolidada, entre otras, en las SSTS de 27 de octubre, 5 y 12 de mayo de 1999.

Por su parte, la sentencia de 29 de julio de 2014, referida a las sanción impuesta a una instalación por no someter determinadas obras a evaluación de impacto ambiental, mantiene este mismo criterio del carácter permanente de la infracción para entender la imprescriptibilidad de la misma "(…) y, por tanto, al tratarse de una infracción permanente, aunque su consumación se produce de forma instantánea, la conducta constitutiva del ilícito administrativo se mantienen en el tiempo, de forma que, en este caso, la infracción se consuma cuando se 'inician o ejecutan' obras, proyectos o actividades sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental, incumpliendo las condiciones establecidas en el DIA pero la conducta constitutiva del ilícito se mantiene en el tiempo mientras que dicho trámite ambiental no haya sido cumplido, permaneciendo en el tiempo el efecto antijurídico de aquella acción" (JF 4º).

Otro supuesto en los que la Administración, concretamente el Director General de Medio ambiente, impone una sanción de multa y la obligación de arranque de las plantaciones ilegales de viñedo realizadas sin autorización de la misma es la cuestión resuelta por el fallo del TSJ Madrid de 17 de julio de 2014. La Sala considera la extinción de la sanción debido al carácter personalísimo de la misma, ya que el sancionado falleció antes de que se le impusiera, pero se mantiene la validez del acto administrativo en lo relativo a la obligación de arranque del viñedo, que permanece

incólume con independencia del posible cambio en la titularidad de los terrenos, puesto que la plantación de los mismos fue realizada sin cumplir la normativa comunitaria aplicable.

D) Competencia de la Administración general del Estado para realizar las certificaciones de no afección de un terreno a la Red Natura 2000

El pronunciamiento del TSJ Madrid dictado en su sentencia de 14 de abril de 2014 resuelve el recurso planteado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la certificación de no afección a la Red Natura 2000 emitida por la Dirección General para la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente respecto del proyecto "Actuaciones de limpieza y protección ambiental en las márgenes de la zona medida de la Cuenca del Guadiana".

Entendiendo que esta cuestión ofrece un paralelismo incuestionable con la evaluación de impacto ambiental, y dado que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre esta cuestión en su Sentencia 149/2012, de 5 de julio, la Sala madrileña entiende que, dada la función instrumental que estas certificaciones desempeñan en relación a las obras de competencia estatal, las mismas resultan amparadas por la competencia sustantiva estatal de la que es ejercicio el proyecto de infraestructura sustantivo examinado y, en consecuencia, no suponen una invasión de la competencia ejecutiva que corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de protección ambiental.

6. PROBLEMAS AMBIENTALES

A)Funcionamiento de instalaciones industriales

La asociación "Ecologistas en Acción", junto con otros colectivos (como la "Asociación de Vecinos de Morata", "Plataforma Aire Limpio", "Incineradoras NO" y "Rivas Aire Limpio" (*www.ecologistasenaccion.org*, febrero de 2014) ha denunciado el aumento de las emisiones de sustancias tóxicas y bioacumulativas, como son los metales pesados, las dioxinas y los furanos, procedentes de la planta que la cementera Portland Valderribas tiene instalada en el Municipio madrileño de Morata de Tajuña, según se desprende de un informe publicado en la página web de dicho Ayuntamiento referido a los meses de junio a octubre de 2013.

Las consecuencias de dicho incremento son muy graves para la salud humana, según pone de manifiesto un informe denominado "Atlas de Mortalidad en Municipios y Unidades Censales de España 1984-2004",

publicado por la Fundación BBVA, que indica que el índice de mortalidad en dicho Municipio es mayor que la media nacional por infecciones de las vías respiratorias y neumonía, enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores y cáncer.

Esta situación podría evitarse, a juicio de los ecologistas, apostando por una política que priorizase el tratamiento de los residuos (prevención, reutilización y reciclaje) por encima de su incineración, que es la operación que provoca estas nefastas emisiones.

Precisamente la opción por la incineración de residuos en lugar de por la recuperación de materiales es también el problema que la citada asociación ecologistas critica de la planta de tratamiento de residuos de Rivas Vaciamadrid (*www.ecologistasenaccion.org*, diciembre de 2014).

Considera este grupo que el Informe final de la "Comisión para la Evaluación e Investigación del proyecto de gestión y tratamiento de residuos" que ha realizado sobre la planta piloto de separación y valorización de residuos que las empresas Ecohispánica y Rivamadrid, dedica menos de tres páginas de las ciento ochenta y uno de que consta a comentar qué se podría hacer con los productos de la planta, lo que, a su parecer, estaría ocultando la referencia expresa a la incineración de la mayor parte de los subproductos del proceso.

En opinión de las asociaciones Amigos de la Tierra, de Ecologistas en Acción y de Greenpeace y Rivas Aire Limpio, el Informe publicado sólo tiene un objetivo: revestir de verde una tecnología insostenible e ineficiente, que imposibilita el reciclaje material de los residuos, ya que su finalidad es exclusivamente la obtención de combustible derivado de los residuos. Por esta razón, se han negado a la firma del documento.

B) Utilización de lodos industriales como abono

La asociación ecologista "Ecologistas en Acción" señala que hace dos años que viene solicitando de las autoridades ambientales y agrícolas de la Comunidad de Madrid, sin éxito, información acerca de las condiciones higiénico-sanitarias de los lodos usados como abono en el Municipio de Chinchón, –concretamente en parcelas de olivar–, que proceden de la fabricación de papel, ya que los mismos podrían contener sustancias químicas perjudiciales tanto para el suelo como para la salud.

Estos lodos, como cualquier producto residual de un proceso industrial, pueden estar impregnados de sustancia químicas no aptas para su uso agrícola. Por ello, es necesario que se compruebe si cumplen determinadas condiciones higiénico-sanitarias antes de su uso, además de

adoptarse medidas de precaución, como el alejamiento a dos kilómetros de distancia, de los núcleos de población. En opinión de dicho grupo, parecería que dichos controles no se habrían producido en el presente caso (*www.ecologistasenaccion.org*, agosto de 2014).

C) Iniciativas y proyectos

Tampoco contentan a los ecologistas algunas iniciativas y proyectos de obras que pretenden ser realizados en Madrid o la forma en que las mismas se van a realizar.

Así, consideran que el desdoblamiento de la M-506 entre las localidades de San Martín de la Vega y Arganda de Rey, en un tramo de quince kilómetros, basándose en la elevada intensidad de tráfico de la vía, no tiene ahora sentido, ya que la congestión y el tráfico de vehículos pesados se ha reducido notablemente en los últimos años en la misma, llegando en 2013 a una intensidad medida de 3.793 vehículos, siendo previsible que se acentúe esta disminución con la desaparición de las últimas explotaciones mineras de la zona, por el agotamiento de las reservas de áridos.

Las organizaciones "ARBA", Asociación Ecologista del Jarama "El Soto", "Ecologistas en Acción", "Grama" y "Jarama Vivo", presentarán alegaciones para oponerse a dicha actuación (*www.ecologistasenaccion.org*, agosto de 2014).

Estos mismos colectivos han rechazado también, a través de la presentación de alegaciones en la fase de información pública de la evaluación ambiental, la construcción de un macrocomplejo turístico e hípico en Aranjuez, que comprenderá numerosas instalaciones hípicas y un complejo hotelero de 96 cabañas, al que se sumarían instalaciones complementarias (cinco aparcamientos, piscina, campos deportivos, cafeterías, centro social, tres restaurantes), en un total de 380.000 metros cuadrados, que ocuparían la práctica totalidad de la zona de la vega junto al río Tajo que tiene la finca (de 140 hectáreas). El mismo se ubicaría en la finca de la Dehesa de Sotomayor, un reducto de valor ecológico, especialmente en aspecto de la biodiversidad botánica, e incluida toda ella en una Zona de especial Protección de las Aves y en el Lugar de Interés Comunitario "Vegas y Páramos del Sureste".

Básicamente, las razones que alegan para oponerse a este proyecto son las numerosas irregularidades que, en su opinión, el mismo adolece, además de ser incompatible con los usos del suelo establecidos en el Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez y con los usos asignados a la vega del Tajo, clasificados como las tierras con la más alta capacidad agrológica de la Comunidad de Madrid, y que deben de ser objeto de preser-

vación para la actividad agraria. Por otra parte, el complejo producirá altos índices de ruido debido al tráfico de vehículos automóviles que se prevé, rebasándose los niveles máximos permitidos por el Decreto 1367/2007.

D) Fumigaciones aéreas

Otra inquietud que muestras los colectivos ecologistas es la fumigación ordenada por la Dirección General de Medio ambiente autonómica, de 1.421 hectáreas de pinares en la Sierra Oeste de Madrid y Navalcarnero para, pretendidamente, acabar con una supuesta plaga de procesionaria, cuya existencia no está demostrada.

El producto que se estaría utilizando es el diflubenzurón, conocido como dimilín, un insecticida que afecta a numerosos invertebrados, organismos acuáticos y que puede resultar potencialmente cancerígeno para los mamíferos.

Las fumigaciones aéreas con insecticida están prohibidas desde 2013 (Real Decreto 1311/2012), autorizándose sólo en casos excepcionales de plagas declaradas de utilidad pública o de emergencia, y siempre que no existan alternativas técnicas y económicamente viables, lo cual no parece ser el supuesto producido.

E) Las cuentas de la restauración de la llamada "laguna del aceite"

Otro problema importante denunciado por las organizaciones ecologistas es el de la restauración de la denominada "laguna del aceite", en Arganda del Rey.

Al plan elaborado por la Comunidad de Madrid a tal efecto le achacan estas asociaciones tanto consideraciones de carácter medioambiental como de naturaleza financiera. Desde la primera perspectiva, si bien el proyecto ha recibido una declaración de impacto ambiental positiva, no convence a los ecologistas, ya que entre la múltiples alternativas de limpieza barajadas, la Consejería se decanta por la "recuperación energética del producto contaminante: adecuación y preparación en gestión externa", lo que parece que prima la incineración, mientras que los suelos contaminados que queden en el terreno se someterán a desorción térmica (incineración in situ), lo que supondrá emitir a la atmósfera importantes cantidades de contaminantes y su dispersión en el medio ambiente, dando lugar a la generación de nuevos residuos peligrosos (cenizas de filtros, efluentes, etc.), que tendrán que gestionarse posteriormente como productos peligrosos.

Desde el punto de vista de la financiación, parece ser que el plan va a comenzar a ejecutarse sin un estudio de viabilidad económica conocido y sin garantías presupuestarias, ya que no ha sido seleccionado para su subvención por el programa europeo LIFE+. Llama la atención, según los grupos denunciantes, que el proyecto, consistente en el bombeo del material contaminante, su transporte en camiones cisterna a cementeras para su incineración y la posterior restauración, pueda ascender a 14,5 millones de euros.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

– Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Titular: Excmo. Sr. D. Borja Sarasola Jáudenes.

– Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Titular: Ilmo. Sr. D. Enrique Ruiz Escudero.

– D. G. del Medio Ambiente: Titular: Ilmo. Sr. D. Ricardo Riquelme y Sánchez de la Viña.

– D. G. de Evaluación Ambiental: Titular: Ilmo. Sr. D. Mariano González Sáez.

– D. G. de Urbanismo y Estrategia Territorial.Titular: Ilmo. Sr. D. José Trigueros Rodrigo.

– D. G. del Suelo: Titular: Ilmo. Sr. D. José Antonio Martínez Páramo.

– Secretaría General Técnica: Titular: Ilma. Sra. Dª. Bárbara Cosculluela Martínez.

– Entidades y Organismos Públicos.

– 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 Comité de Agricultura Ecológica.

– Comisión de Urbanismo de Madrid.

– Comisión del Etiquetado Ecológico.

– Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor.

– Comisión informativa de reclamaciones previas a la via judicial civil o laboral.

– Comité Permanente del Plan de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2007-2013.

– Comité de Seguimiento del Plan de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2007-2013.

– Consejo de la Vid y el Vino de la Comunidad de Madrid.

– Consejo de Medio Ambiente.

– Consejo de Protección y Bienestar Animal.

– Consejo Editorial de la Consejería de Medio Ambiente 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".

– Junta de Fomento Pecuario.

– Centro Autonómico de Control Lechero de la Comunidad de Madrid.

– Jurado Territorial de Expropiación Forzosa.

– Organo Gestor de la denominación "Aceitunas de Campo Real".

8. LISTADO DE NORMAS

Leyes

– Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOCM de 29 de julio de 2014. BOE de 22 de octubre de 2014).

Decretos

– Decreto 10/2014, de 6 de febrero, de la Consejería de Economía y Hacienda, por el que se aprueba el procedimiento para llevar a cabo las inspecciones de eficiencia energética de determinadas instalaciones térmicas de edificios (BOCM de 10 de febrero de 2014).

– Decreto 28/2014, de 27 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (BOCM de 31 de marzo de 2014).

– Decreto 60/2014, de 8 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crean los Premios Internacionales de la Comunidad de Madrid "Cumbres de Guadarrama". (BOCM de 12 de mayo de 2014).

– Decreto 102/2014, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria "Cuenca del río Manzanares" y se aprueba su Plan de Gestión y el de las Zonas de Especial Protección para las Aves "Monte de El Pardo" y "Soto de Viñuelas" (BOCM de 8 de septiembre de 2014).

– Decreto 103/2014, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria "Cuenca del río Lozoya y Sierra Norte" y se aprueba su Plan de Gestión y el de la Zona de Especial Protección para las aves "Alto Lozoya" (BOCM de 8 de septiembre de 2014).

– Decreto 104/2014, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria "Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de Madrid" y se aprueba su Plan de Gestión y el de las Zonas de Especial Protección para las Aves "Carrizales y Sotos de Aranjuez" y "Cortados y Cantiles de los ríos Jarama y Manzanares" (BOCM de 8 de septiembre de 2014).

– Decreto 105/2014, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria "Cuenca del río Guadarrama" y se aprueba su Plan de Gestión (BOCM de 8 de septiembre de 2014).

– Decreto 106/2014, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria "Cuenca del río Guadalix" y se aprueba su Plan de Gestión (BOCM de 8 de

Órdenes

a) Actividad de fomento

–Orden 887/2014, de 19 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regulan la composición y el fun-

cionamiento del jurado de los Premios Internacionales de la Comunidad de Madrid "Cumbres de Guadarrama". (BOCM de 29 de mayo de 2014).

b) Caza y Pesca

– Orden 204/2014, de 7 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente 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 2014 (BOCM de 21 de febrero de 2014).

– Orden 1121/2014, de 18 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada 2014-2015 (BOCM de 2 de julio de 2014. Corrección de errores: BOCM de 22 de julio de 2014).

c) Gestión y protección del medio ambiente

–Orden 1301/2014, de 23 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el mantenimiento de las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrario en la Comunidad de Madrid designadas por la Orden 2331/2009, de 20 de junio. (BOCM de 11 de agosto de 2014).

d) Montes

–Orden 1948/2013, de 4 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establece la relación de materiales de base para la producción de material forestal de reproducción de la categoría cualificado en la Comunidad de Madrid (BOCM de 20 de diciembre de 2013).

e) Organización administrativa

–Orden 203/2014, de 10 de febrero, de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se crea las sección de "Reservas de la biosfera" del Consejo de Medio ambiente de la Comunidad de Madrid.

f) Planes y Programas

–Orden 3664/2013, de 31 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2014-2016 (BOCM de 4 de febrero de 2014).

–Orden 665/2014, de 3 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la estrategia de calidad

del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid 2013-2020. Plan Azul + (BOCM de 25 de abril de 2014).

Resoluciones

– Resolución de 13 de marzo de 2014, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se regula el desarrollo de la Campaña Oficial de Vacunación Antirrábica e Identificación Individual de la población canina, felina y de hurones de la Comunidad de Madrid durante el año 2014 (BOCM de 19 de abril de 2014).

– Resolución de 18 de marzo de 2014, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se ordena la publicación del modelo telemático correspondiente a la "Solicitud de participación de animales en ferias, concursos y exposiciones de carácter temporal" (BOCM de 10 de abril de 2014).

– Resolución de 6 de octubre de 2014, de la Dirección General de Evaluación Ambiental, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud correspondientes a diversos procedimientos administrativos (BOCM de 17 de noviembre de 2014).

9. LISTA DE JURISPRUDENCIA

– STS de 16 de octubre de 2014 (Recurso Casación 4077/2012).

– ST TSJ Madrid 28/2014, de 15 de enero (Recurso cont-adm. 849/2012).

– ST TSJ Madrid 31/2014, de 15 de enero (Recurso cont-adm. 1020/2012).

– ST TSJ Madrid 46/2014, de 22 de enero (Recurso cont-adm. 853/2012).

– ST TSJ Madrid 165/2014, de 5 marzo (Recurso cont-adm. 808/2011).

– ST TSJ Madrid 174/2014, de 19 de marzo (Recurso cont-adm. 1225/2011).

– ST TSJ Madrid 155/2014, de 19 de marzo (Recurso cont-adm. 1216/2012).

– ST TSJ Madrid 171/2014, de 24 de marzo (Recurso cont-adm. 981/2012).

– ST TSJ Madrid 210/2014, de 14 de abril (Recurso cont-adm. 138/2006).

– ST TSJ Madrid 237/2014, de 22 de abril (Recurso cont-adm. 1062/2005).

– ST TSJ Madrid 274/2014, de 7 de mayo (Recurso cont-adm. 530/2011).

– ST TSJ Madrid 250/2014, de 16 de mayo (Recurso cont-adm. 1389/2012).

– ST TSJ Madrid 3972014, de 19 de mayo (Recurso cont-adm. 385/2011).

– ST TSJ Madrid 342/2014, de 3 de junio (Recurso cont-adm. 86/2012).

– ST TSJ Madrid 433/2014, de 9 de junio (Recurso cont-adm. 528/2012).

– ST TSJ Madrid 375/2014, de 18 de junio (Recurso cont-adm. 136/2013).

– ST TSJ Madrid 594/2014, de 25 de junio (Recurso cont-adm. 239/2014).

– ST TSJ Madrid 515/2014, de 3 de julio (Recurso cont-adm. 27/2013).

– ST TSJ Madrid 532/2014, de 10 de julio (Recurso cont-adm. 317/2014).

– ST TSJ Madrid 404/2014, de 17 de julio (Recurso cont-adm. 1719/2012).

– ST TSJ Madrid 274/2014, de 7 de mayo (Recurso cont-adm. 530/2011).

– ST TSJ Madrid 585/2014, de 29 de julio (Recurso cont-adm. 519/2012).

– ST TSJ Madrid 535/2014, de 1 de octubre (Recurso cont-adm. 1926/2012).

– ST TSJ Madrid 4077/2014, de 16 de octubre (Recurso cont-adm. 4077/2011).

XXXVI

Murcia: Gobierno de transición lastrado por políticas heredadas

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES; 2. NORMATIVA. *2.1. Nuevo impulso legislativo a los proyectos de interés estratégico de la Comunidad Autónoma. 2.2. Modificaciones puntuales en el régimen de autorizaciones ambientales. 2.3. Simplificación administrativa dirigida al impulso empresarial. 2.4. Régimen de evaluación de políticas públicas. 2.5.* "Medidas de simplificación administrativa" (sic*) en materia de montes y de evaluación ambiental. 2.6. Novedades legislativas en materia de transparencia. 2.7. Nuevo régimen de aspectos ambientales de la actividad artesanal. 2.8. Obligaciones legales de carácter ambiental en el servicio público del taxi. 2.9. Ordenación sanitaria y zootécnica de explotaciones avícolas.* 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA. *4.1. Espacios Naturales Protegidos y expectativas de desarrollo urbanístico.* A. El caso de "La Zerrichera" y su progresiva estabilización judicial. B. Denegación de licencia de obras para uso residencial en el Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Alcance del espacio protegido tras la STC 234/2012, de 13 de diciembre. C. Continuidad en el conflicto por la reclasificación a urbanizables de terrenos afectados por la ZEPA "El Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona". *4.2. Deslinde de dominio público hidráulico, frustración de expectativas de desarrollo urbanístico y posibilidad de reintegración a dominio privado de cauce desnaturalizado.* 5. APÉNDICE ORGANIZATIVO. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Como ya adelantábamos en la anterior entrega de este *Informe*, tras casi dos décadas presidiendo la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Presidente Ramón Luis Valcárcel formalizó su dimisión el mes de abril para presentarse a las elecciones al Parlamento europeo, celebradas el 25 de mayo, en las que obtuvo el correspondiente escaño. Este fin anticipado del mandato presidencial desencadenó un proceso interno en el Partido Popular para la designación del sucesor que formase un gobierno, necesariamente de transición, que culminase el último año de legislatura hasta las elecciones autonómicas de 2015. Precisamente, este proceso interno ha puesto de manifiesto uno de los rasgos que ha venido marcando la gestión pública en los últimos años, adquiriendo tintes de problema nacional, tal como reflejan los estados de opinión de la ciudadanía. Se trata, obviamente, de la imputación en procesos penales de representantes políticos y, en muchos casos, por presunta comisión de delitos conectados con la gestión urbanística. Esta circunstancia ha pesado, en muy gran medida, en el relevo en la Presidencia regional habida cuenta que tanto el Alcalde de Murcia, como el ex Alcalde de Puerto Lumbreras y actual Consejero de Educación, Cultura y Universidades, que eran considerados los delfines llamados a suceder al Presidente Valcárcel, se encontraban en situación procesal de imputados en causas penales. Ante esta encrucijada, se adoptó la decisión de promover al cargo al diputado regional Alberto Garre López, que fue investido Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la sesión celebrada los días 7 y 8 de abril en la Asamblea Regional, con los 33 votos favorables de los diputados populares, frente a los 11 votos en contra de los diputados socialistas y de Izquierda Unida. La futura continuidad en el cargo de Alberto Garre López, como candidato del Partido Popular en las elecciones autonómicas de 2015, ha sido un enigma durante 2014, entrando en el terreno de lo posible que, finalmente, no sea proclamado por su partido en favor de otros candidatos postergados, en su día, por razones estratégicas dada su imputación en procesos penales. En suma, continuismo y transitoriedad han sido los rasgos más característicos de esta singular etapa del ejecutivo regional.

En su discurso de investidura, el nuevo Presidente regional expresamente manifestó la continuidad en el programa de gobierno del Presidente dimitido, centrándose en las políticas económicas, caracterizadas por una proclamación de austeridad en el gasto y en la consecución de los objetivos de reducción del déficit público, además del fomento del empleo. En este contexto, resulta especialmente indicativo de la política continuista

la omisión de una mención expresa a las políticas ambientales dentro del programa de gobierno, salvo concretas referencias a proyectos problemáticos heredados que, además, se reivindicaron como ejes vertebradores de la acción de gobierno: El Aeropuerto de Corvera, la desaladora de Escombreras, el proyecto del puerto del Gorguel interconectado con el denominado Corredor del Mediterráneo y, casi como lugar común de la política murciana, la continuación de una política del agua basada en el déficit estructural de la cuenca del Segura y la reivindicación de transferencias intercuencas.

En consecuencia, el impulso a las políticas ambientales ha brillado por su ausencia en la acción del nuevo Gobierno regional, continuando la estela marcada por su predecesor, sin el liderazgo imprescindible para replantearse determinados objetivos y proyectos iniciados por el anterior ejecutivo y definir nuevas políticas públicas. A ello se suma el lastre económico derivado del fiasco de alguna de las actuaciones estratégicas emprendidas por el Gobierno regional en la última década, que ha abocado a la necesidad de previsiones presupuestarias que lastran una Hacienda regional especialmente debilitada por la crisis económica a diferencia de otras Comunidades Autónomas. En este sentido, cabe reseñar las reclamaciones judiciales por impago de la Administración regional –a través de sociedades públicas encargadas de la explotación de la instalación mediando contrato de arrendamiento (Desaladora de Escombreras S. A. e Hidronostrum)– presentadas por la contratista encargada de la construcción de la planta desaladora de Escombreras por un importe que ha llegado a cuantificarse, incluso por el propio Presidente de la Comunidad en su discurso de investidura, en 600 millones de euros, en concepto del pago del arrendamiento de la instalación a favor de las sociedades públicas regionales por el plazo de 25 años, al producirse su impago en algunas mensualidades. La viabilidad económica de esta importante infraestructura pública y su eficacia como fuente de suministro de recursos hídricos es más que cuestionable a la vista de las cuentas de explotación y, muy especialmente, del bajísimo porcentaje de producción de agua respecto a su capacidad total de funcionamiento por la escasez de una demanda dispuesta a pagar el precio de producción aunque sea parcialmente subvencionado. Incluso, la alarma social que ha ocasionado la situación económica y de funcionamiento de la planta desaladora de Escombreras ha llevado a la fiscalía de medio ambiente a la apertura de diligencias informativas sobre su contratación y posterior gestión. Por su parte, la oposición en la Asamblea Regional viene reclamando, sin éxito, la constitución de una comisión de investigación sobre la desaladora de Escombreras.

Otro lastre más que ha debido afrontar el nuevo Gobierno regional trae causa de otra de las actuaciones emblemáticas heredadas del anterior ejecutivo: el Aeropuerto de Corvera y las obligaciones económicas que ha tenido que asumir la Comunidad Autónoma como consecuencia de la ejecución del aval por importe de 182 millones de euros frente al impago de la sociedad adjudicataria para su construcción y explotación. El desencuentro en la ejecución del contrato administrativo entre la empresa adjudicataria y la Administración regional, del que dábamos detallada cuenta en nuestro anterior *Informe*, finalmente, se ha cobrado una víctima política, en el titular de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, que presentó su dimisión ante las discrepancias sobre la posible continuidad de la empresa adjudicataria en la futura gestión aeroportuaria. Salvo nuevo giro en este esperpéntico asunto, parece que el nuevo Gobierno pretende reactivar la resolución del contrato originario para la construcción y gestión del aeropuerto, a fin de proceder a una nueva licitación de su explotación, reactivándose, consecuentemente, el conflicto judicial ya formalizado entre la Administración regional y la empresa adjudicataria, todo ello con el telón de fondo de los problemas conexos que suscita el pretendido cierre del vecino aeropuerto de San Javier y el papel que AENA pueda desempeñar en todo este rocambolesco proceso.

En esta misma línea de graves problemas heredados, la Administración regional se enfrenta a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la anulación judicial de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope –de la que hemos dado cumplida cuenta en anteriores ediciones de este *Informe*– por la asociación que agrupa a promotores y propietarios de la zona, en concepto de redacción de proyectos y estudios, adquisición de los terrenos, así como daños morales y pérdida de facultades de edificación. Si bien, la Administración regional sólo parece admitir el primer concepto indemnizatorio y en una cuantía muy inferior a la reclamada. Asimismo, desde una perspectiva más general respecto a las cuestiones problemáticas suscitadas por la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, el nuevo Gobierno sigue debatiéndose entre distintas alternativas a fin de conseguir, aunque sea parcialmente y con un ámbito territorial más limitado, la viabilidad de alguno de los objetivos de la anulada actuación, cuyas supuestas bondades siguen reivindicándose desde el ejecutivo regional.

Capítulo aparte en esta relación de asuntos conflictivos merece la tan anunciada y proclamada por representantes políticos locales, regionales y nacionales, regeneración de la Bahía de Portmán, de cuyas vicisitudes venimos dando cuenta cumplidamente en anteriores anualidades de este *Infor-*

me. A lo largo de 2014 se han sucedido las noticias y se han precipitado los acontecimientos entorno a una alternativa de regeneración que, también en este asunto, ha rozado lo esperpéntico. El nuevo planteamiento, que, aparentemente, desplazaba a la iniciativa privada la retirada de estériles mineros y las labores de recuperación ambiental, fue asumido por todas las Administraciones territoriales implicadas en la regeneración de la Bahía de Portmán (Ayuntamiento de La Unión, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Administración del Estado) y se basaba en la concesión administrativa de la explotación de los estériles mineros que colmatan la bahía. Precisamente, la revalorización en el mercado internacional, por la fuerte demanda de los países asiáticos, particularmente de China, de materias primas como el hierro y otros metales vertidos durante años por la Sociedad Minero Metalúrgica de Peñarroya a través del tristemente famoso lavadero "Roberto" estaba detrás del interés de otra multinacional del sector de matriz alemana, Aria Internacional, que convenció a todas las Administraciones Públicas implicadas de las supuestas bondades de una operación que posibilitaría la recuperación ambiental de la Bahía de Portmán sin necesidad de que la Hacienda Pública asumiese el considerable coste económico de la compleja operación, que sería rentabilizada por la comercialización de los metales extraídos de la retirada de los estériles mineros. A fin de materializar esta heteróclita opción, casi de forma simultánea, por una parte, la Administración del Estado, mediante Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar procedió a la convocatoria de la adjudicación, mediante concurso, de una concesión administrativa para la ocupación del dominio público marítimo terrestre necesario para el aprovechamiento minero de la Bahía de Portmán (BOE núm. 82, de 4 de abril de 2014), mientras, por otra parte, la Administración regional procedió mediante Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, a la declaración como recursos de la sección B) de la Ley de Minas del yacimiento de origen no natural formado por los residuos depositados en la Bahía de Portmán (BORM núm. 111, de 16 de mayo de 2014), a instancias de la mercantil Aria Internacional. Todo ello, a pesar de la oposición de distintos colectivos y grupos ecologistas que alegaron, en el período de información pública, que no estaba cuantificada la riqueza del yacimiento en los diferentes minerales valorizables y, por tanto, que no era susceptible de poder considerarlos como un recurso minero sin que se realizase un programa de investigación detallado y una campaña de sondeos precisa que pudiera permitir, en función de sus resultados, la calificación como recurso de la sección B) sobre la totalidad o parte del área definida.

El fiasco de esta rocambolesca operación se consumó al conocerse en el mes de octubre la noticia de la detención en Alemania, acusado de un

delito de fraude, del empresario alemán de origen iraní Alireza Roodsari, fundador y CEO de Aria Internacional, que se encontraba en situación de concurso de acreedores tramitada en los tribunales de Hamburgo. Lógicamente, el concurso de la concesión administrativa para la ocupación del dominio público marítimo terrestre necesario para el aprovechamiento minero de la Bahía de Portmán quedó desierto y puso de manifiesto la ingenuidad de los poderes públicos en la viabilidad y diseño de una compleja y costosa operación de regeneración ambiental que, desde muchos sectores, había despertado fundadas dudas y serias reticencias.

Tras el fracaso de esta iniciativa, de nuevo, las Administraciones Públicas concernidas se ven abocadas a retomar anteriores proyectos de regeneración de la Bahía de Portmán que requieren, inexorablemente, de una intensa colaboración interadministrativa y, especialmente, de una importante financiación pública que, en el escenario hacendístico que aún dibuja la política económica tendente a la reducción del déficit, hace pensar que, a corto plazo, el impulso que requieren las labores de recuperación ambiental de la Bahía de Portmán no tendrá el reflejo necesario en los presupuestos del Estado y de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. El *Portus Magnus* deberá, una vez más, esperar a recuperar su singular esplendor en el Mediterráneo.

2. NORMATIVA

El carácter transitorio del ejecutivo, condicionado por el escaso margen temporal hasta la finalización de la legislatura, y la política continuista del nuevo Gobierno regional han marcado la agenda legislativa del año 2014, sin margen de maniobra para la adopción de un impulso sustantivo a las políticas ambientales, acrecentado por la imperiosa necesidad de ajustar el importante desequilibrio de las cuentas regionales, que sitúan a la Región de Murcia a la cola de las Comunidades Autónomas en la consecución de los objetivos de déficit marcados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En este escenario, entre las iniciativas legislativas del nuevo Gobierno cabe reseñar las siguientes.

2.1. NUEVO IMPULSO LEGISLATIVO A LOS PROYECTOS DE INTERÉS ESTRATÉGICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

De particular relevancia al objeto de este *Informe*, son los contenidos normativos incorporados en la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La misma

denominación de la ley regional pone de manifiesto la heterogeneidad de su ámbito normativo, que abarca desde diversas medidas en materia de simplificación y modernización administrativa, junto a la implantación y desarrollo de sistemas de gestión pública en la Administración regional, así como de sistemas de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios prestados por la misma, hasta el régimen jurídico de los denominados proyectos de interés estratégico, auspiciados por el anterior ejecutivo. Este tipo de proyectos se reguló, por primera vez, tal como expusimos en la edición del año 2012 de este *Informe*, en el Título III de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia, que ahora se deroga expresamente, con la finalidad de establecer un marco normativo en el que se fije el procedimiento para estos proyectos, otorgándoles un carácter preferente y agilizando su tramitación administrativa.

En este sentido, se consideran proyectos de interés estratégico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aquellos proyectos de inversión que promuevan el desarrollo económico, social y territorial de la misma, con especial incidencia en la generación de riqueza y empleo. A destacar, dentro de los requisitos a tener en cuenta para proceder a la declaración de un proyecto como de interés estratégico regional, la preferencia legal por atender a su compatibilidad con la sostenibilidad ambiental y con el patrimonio cultural e histórico de la Región (art. 6.2.c). Si bien, el Consejo de Gobierno podrá tener en cuenta otros requisitos motivando su trascendencia para el supuesto concreto.

En los aspectos procedimentales, corresponde al propio Consejo de Gobierno la declaración de los proyectos de interés estratégico, pudiendo ser promovidos por la Administración pública, por cualquier entidad pública o por persona física o jurídica privada, que deberán solicitar, de forma motivada, la declaración de la inversión como de interés estratégico, incluyendo una memoria en la que expresamente se justifique, entre otros extremos, la viabilidad ambiental. Estableciéndose como plazo máximo de resolución para la declaración de proyecto de interés estratégico 6 meses.

En cuanto a algunas de las consecuencias de la declaración, los proyectos de interés estratégico tendrán, en sus distintos trámites, un carácter prioritario y urgente para toda la Administración pública regional, con el fin de agilizar su implantación y puesta en marcha. A estos efectos, los plazos ordinarios de los trámites administrativos previstos en el ordenamiento regional se reducirán a la mitad cuando afecten a proyectos de interés estratégico, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos,

a los procedimientos de concurrencia competitiva y a los de naturaleza fiscal. En todo caso, la declaración de proyecto de interés estratégico regional llevará aparejada la declaración de utilidad pública e interés social 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. De particular relevancia es la previsión de que algunos proyectos declarados de interés estratégico para la Región de Murcia puedan implicar una alteración del planeamiento territorial o urbanístico, en cuyo caso podrán promoverse para ser declarados, a su vez, como Actuaciones de Interés Regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de conformidad con la Ley del Suelo de la Región de Murcia (Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005).

2.2. MODIFICACIONES PUNTUALES EN EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES AMBIENTALES

Otro aspecto relevante de la regulación contenida en la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, viene dado por la modificación operada en el régimen de autorizaciones ambientales, mediante la disposición final segunda, por la que se modifica la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada. La finalidad esgrimida por el legislador regional para operar esta reforma estriba en una pretendida agilización de la tramitación y reducción de cargas burocráticas en materia de autorizaciones y evaluaciones ambientales. A estos efectos, se elimina la exigencia de visado por colegio profesional, la validación de las solicitudes de autorización y la presentación de copias de documentos para la emisión de informes y realización de trámites procedimentales. Asimismo, en relación con la documentación a aportar para la tramitación de la autorización ambiental integrada, se exige la aportación de proyecto técnico de instalación. También se modifican otras cuestiones relacionadas con las Entidades Locales, como son la comunicación de modificación no sustancial de autorización ambiental autonómica al ayuntamiento con la finalidad de que este, en su caso, modifique la licencia de actividad y que el informe de la entidad de control ambiental en la comunicación previa de actividades sujetas a calificación ambiental deje de ser preceptivo, previéndose en su caso en la licencia de actividad.

Además, se modifica el anexo I de la Ley 4/2009 suprimiendo, para los proyectos sometidos a evaluación ambiental que no estén a su vez sujetos a ninguna autorización ambiental autonómica, que se sujeten a autorización

ambiental única. La evaluación ambiental del proyecto se integrará en el procedimiento de autorización por razón de la materia que corresponda. Con ello, se pretende favorecer la simplificación procedimental, dado que en este caso no es necesario integrar varios trámites o procedimientos ambientales. También se actualizan las menciones del anexo I para adaptarlas a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Por otra parte, con la finalidad de clarificar el anexo III, se modifican determinados supuestos que en la práctica han dado lugar a interpretaciones problemáticas, en relación a proyectos ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Finalmente, plasmando una opción bastante discutible por introducir cierta inseguridad jurídica, se modifica el anexo IV, excluyéndose la evaluación ambiental directa de los planes especiales que afecten a suelo no urbanizable protegido, de modo que sea el órgano competente en materia ambiental el que determine si se ha de sujetar a evaluación ambiental o no.

2.3. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DIRIGIDA AL IMPULSO EMPRESARIAL

Con un carácter más general, la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aborda, en su Título III, rubricado genéricamente «*Medidas de simplificación de procedimientos administrativos*», un conjunto de medidas de simplificación administrativa con el objetivo último de facilitar a las personas físicas o jurídicas la puesta en marcha y el desarrollo de actividades empresariales o profesionales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El Título se divide en dos capítulos: el primero, dedicado a las medidas destinadas a simplificar la tramitación administrativa, y el segundo, dedicado a las medidas destinadas al impulso de la actividad empresarial y profesional. En este último ámbito, siguiendo la orientación iniciada en su día por la conocida Directiva Bolkestein de Servicios y la posterior legislación estatal de transposición, las medidas se centran en la modificación del control previo de la Administración por un control *a posteriori* –mediante el fomento por la Administración regional, en todos sus ámbitos, de declaraciones responsables y comunicaciones previas– en el marco del artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En este sentido, la ley establece la necesidad de mantener permanentemente actualizado un listado de todos los procedimientos que se inicien mediante las mismas, así como de los mo-

delos correspondientes. Sin embargo, pese al obligado fomento generalizado *ex lege* de estas técnicas en la implantación de actividades empresariales y profesionales –según preceptúa la disposición adicional tercera, la Administración regional, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, llevará a cabo las actuaciones necesarias que permitan implantar el uso de declaraciones responsables y comunicaciones en este ámbito–, subsiste la duda de si la Administración regional dispone de los medios materiales y personales para garantizar el imprescindible control *a posteriori*, a fin de preservar el cumplimiento de los requisitos legales y, en lo que respecta a nuestro ámbito de estudio, el ordenamiento ambiental en todos sus aspectos. Asimismo, la ley regula el régimen de las licencias y autorizaciones condicionadas que se otorgarán con el fin de evitar la denegación de las licencias o autorizaciones que, afectando a una actividad empresarial o profesional, fueran contrarias a condiciones no esenciales y que deberán cumplirse, en todo caso, en el plazo establecido en el acto de otorgamiento de la licencia. Finalmente, la ley establece la agilización de trámites para la creación de empresas sustanciándose los mismos en una única unidad administrativa.

2.4. RÉGIMEN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Si bien se trata de una regulación general, cabe reseñar este nuevo régimen de evaluación de las políticas públicas regionales, que, sin duda, podría constituir un cauce para el análisis y mejora de las políticas ambientales que se vienen implantando en las últimas décadas en la Región de Murcia, detectando carencias y déficits ambientales, a fin de impulsar actuaciones, programas e, incluso, Leyes regionales cuya adopción resulta más que necesaria para complementar la legislación básica estatal. En este sentido, el Título V de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dedicado, precisamente, a la «*Gestión pública, evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios*», regula el marco jurídico del sistema de gestión y de evaluación pública regional, con la pretensión de medir de forma precisa los avances y las reorientaciones de la organización y de la actuación administrativa.

En este marco normativo, la evaluación se concibe como una actividad específica y con identidad propia, que pretende diferenciarse de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las que mantiene una estrecha relación de complementariedad. La ley persigue instaurar en relación con la gestión pública un modelo basado en la evaluación de las políticas públicas,

la orientación a resultados y la calidad de los servicios. A estos efectos, establece el sistema de evaluación de la gestión pública de la Administración regional recogiendo las medidas y objetivos que han de derivarse del mismo. Dicho sistema de evaluación se concreta, a su vez, en otras dos evaluaciones, estableciéndose el concepto y tipos de cada una de ellas: la evaluación de las políticas públicas, por un lado, y la evaluación de la calidad de los servicios públicos de la Administración regional, por otro. Respecto a esta última, se determinan las finalidades y extremos sobre los que se tiene que realizar la evaluación de la calidad de los servicios, mediante la aplicación de modelos de gestión de calidad comúnmente aceptados.

Desde el punto de vista organizativo, se crea el Observatorio de la Calidad de los Servicios, como órgano colegiado de la Administración regional, con el fin de desarrollar y extender métodos y prácticas relacionados con la simplificación, normalización, agilización de procesos y procedimientos y promoción de la excelencia, así como servir de plataforma de análisis periódico de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos y de difusión de información global a los ciudadanos sobre la calidad en la prestación de los servicios.

2.5. "*MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA*" (*sic*) EN MATERIA DE MONTES Y DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

El legislador regional ha aprovechado una ley ómnibus, de contenido heterogéneo, la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, para complementar fragmentariamente la legislación básica estatal, efectuando ciertas remisiones y mínimos desarrollos normativos, en materia de montes y evaluación ambiental, en vez de abordar dichos ámbitos mediante una regulación propia y sistemática en ejercicio de sus títulos competenciales.

En este sentido, dentro de las medidas expresamente calificadas de "simplificación administrativa" –rúbrica del Título II–, se incluye un capítulo I, rubricado "*En materia de medio ambiente*" (arts. 3 a 8), en el que se pretende realizar una remisión genérica a la legislación estatal en materia de evaluación ambiental, con determinadas peculiaridades, tanto respecto de la evaluación ambiental estratégica como de la evaluación de impacto ambiental, desarrollándose asimismo dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma la regulación del concepto de monte y el cambio de uso forestal, a los efectos de lo dispuesto en la Ley 43/2003, de Montes.

Por lo que respecta a los complementos normativos de la legislación estatal básica en materia de montes, en primer lugar, se especifica la con-

sideración de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 6) a los terrenos agrícolas abandonados sobre los que no se hayan desarrollado siembras o plantaciones características de cultivos agrícolas en un plazo de 10 años y siempre que hayan aparecido signos inequívocos de su carácter forestal. Asimismo, en los supuestos de enclaves forestales en terrenos agrícolas, entendiendo por tales las superficies cubiertas de vegetación arbórea, arbustiva, de matorral o herbácea, y que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas, se extiende la consideración de monte en todo caso a aquellos enclaves que tengan una superficie mínima de una hectárea o, bien, a los de cualquier superficie que presente al menos una de las siguientes características: que posean una pendiente superior al 20%; que se encuentren situados en un espacio natural protegido, de la red natura 2000 o presenten hábitats de interés comunitario o especies de flora silvestre protegida; las riberas y sotos en los márgenes de los cauces fluviales, ramblas, humedales, embalses de agua y lagunas litorales; o bien, que la superficie forestal provenga de trabajos subvencionados de reforestación de terrenos agrícolas.

En la vertiente negativa del concepto de monte, se especifica que no tienen la consideración de tal, además de los terrenos dedicados al cultivo agrícola, los suelos que estén clasificados como urbanos, así como los urbanizables sectorizados con instrumento de planeamiento de desarrollo, informado por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y aprobado definitivamente.

En segundo lugar, se establece que el Gobierno regional impulsará el uso energético sostenible de la biomasa forestal en los montes de la Región de Murcia, con la consideración de recurso forestal. En este sentido, la consejería competente en materia de montes y aprovechamientos forestales dictará las instrucciones oportunas para que pueda contemplarse en los proyectos de ordenación forestal de los montes el aprovechamiento de la biomasa forestal procedente de cultivos energéticos, de los restos de aprovechamientos forestales y de otras operaciones silvícolas en las masas forestales y la expedición de certificados oficiales que garanticen el origen y la trazabilidad de los productos forestales.

Por último, se ocupa del cambio de uso forestal y de las modificaciones de la cubierta vegetal, de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 43/2003, de Montes, reiterándose su carácter excepcional y requiriendo de autorización de la consejería competente en materia de montes y, en su caso, la conformidad del titular del monte. Queda, asimismo, sometida a autorización previa, en desarrollo de la remisión normativa contenida en el

artículo 40.3 de la Ley de Montes, la modificación de la cubierta vegetal que no suponga cambio de uso forestal en los siguientes supuestos: a) cuando suponga cambios de especie arbórea principal; b) cuando implique riesgos de procesos erosivos intensos; y c) en aquellos otros casos de modificación de la cubierta vegetal que se establezca reglamentariamente. En fin, será igualmente necesaria la autorización de la consejería competente en materia de montes para la realización de vías forestales y cualquier obra que conlleve movimientos de tierra, cuando no esté prevista en los correspondientes instrumentos de planeamiento o de ordenación forestal. Desde el punto de vista procedimental, su regulación se remite a la consejería competente en materia de montes y aprovechamientos forestales, que deberá dictar la Orden por la que se establezcan los requisitos, el procedimiento de tramitación, los modelos de las distintas solicitudes y la documentación que deba acompañarse a cada una de ellas. El plazo máximo para resolver y notificar este tipo de autorizaciones será de tres meses desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para resolver, debiendo entenderse desestimada en caso de silencio administrativo.

Por lo que respecta a la evaluación ambiental, la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, opta dentro de las alternativas expresamente contempladas en la nueva legislación estatal en la materia, la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (disposición final undécima), por realizar una remisión en bloque a la legislación estatal (art. 3), con la consecuencia de resultar de aplicación en el ámbito territorial de la Región de Murcia tanto las normas estatales básicas como las supletorias, limitándose a reiterar ciertas peculiaridades en el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico (art. 4) y de la evaluación de impacto ambiental (art. 5). En lo referente a la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico se opera una remisión, sin ninguna nueva adaptación, a las reglas especiales previstas en el anexo IV de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, que ya fue objeto de comentario en nuestro *Informe* correspondiente al año 2010. Igualmente, en materia de evaluación de impacto ambiental se circunscribe su ámbito de aplicación únicamente a los proyectos comprendidos en la legislación básica estatal con las particularidades contempladas respecto a los proyectos urbanísticos en el anexo III de la Ley 4/2009. Asimismo, en relación al artículo 7.2 c) de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, se mantiene la vigencia de los proyectos contemplados en los grupos 9 g) y 9 j) del anexo III A y B, respectivamente, de la Ley 4/2009, de protección ambiental integrada.

2.6. NOVEDADES LEGISLATIVAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Siguiendo la estela de otras Comunidades Autónomas y en desarrollo de la legislación básica estatal contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuya disposición final novena se establece un plazo máximo de dos años para la adaptación de los órganos de las Comunidades Autónomas a las obligaciones en ella contenidas, la Asamblea Regional aprobó la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que tiene por objeto regular e impulsar la transparencia y la participación ciudadana en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pretendiendo garantizar a la ciudadanía el conocimiento de la actividad de los poderes públicos, su derecho de acceso a la información pública, así como a participar en los asuntos y políticas públicas y en la toma de decisiones que les afecten.

En particular, resulta destacable la previsión de publicidad activa en materia de medio ambiente y ordenación del territorio (art. 12, g), por la que las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a:

a) Los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos, que contendrá como mínimo la estructura general de cada municipio, la clasificación y calificación del suelo, la ordenación del suelo con el grado de detalle adecuado, las infraestructuras planteadas en cada localidad y la normativa urbanística.

b) La información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión sea más relevante para el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados.

c) La información medioambiental que deba hacerse pública de conformidad con la normativa vigente (art. 19.2).

Todo ello sin perjuicio del fomento de la publicación de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía y, en particular, de aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia (art. 20.1) y, asimismo, de que el Consejo de Gobierno, a iniciativa de la consejería competente en materia de transparencia y participación ciudadana, pueda, mediante acuerdo, ampliar los ámbitos obligatorios señalados en la Ley que deban ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

2.7. NUEVO RÉGIMEN DE ASPECTOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD ARTESANAL

El sector de la artesanía de la Región de Murcia ha sido objeto de un importante cambio legislativo mediante la Ley 1/2014, de 13 de marzo, de Artesanía de la Región de Murcia, que deroga la anterior Ley 11/1988, de 30 de noviembre. Esta nueva ley pretende sintonizarse con la estrategia de la Unión Europea 2020, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que tiene como objetivo una economía competitiva basada en la innovación, fomento y empleo, y que permita a los artesanos una compensación equitativa de su trabajo mediante la comunicación e identificación de las características de su producción a compradores y consumidores, en un marco de competencia leal. Para el legislador, la artesanía de la Región de Murcia constituye una expresión sociocultural de la propia historia, siendo un claro testimonio de las costumbres y tradiciones que contribuyen a la formación del patrimonio etnográfico del pueblo. Las características históricas, económicas y socioculturales han permitido que desempeñe un papel relevante en la vida económica empresarial de la Región. Asimismo, enfatiza el legislador que la actividad artesana es sin duda una fuente generadora de empleo, de recursos turísticos y culturales, constituyendo un tejido empresarial innovador de desarrollo de productos de diseño, basados en oficios tradicionales y materias primas ecológicas.

La Ley establece, a fin de conseguir la promoción de la calidad de los productos artesanos, como criterios de especial trascendencia, en primer término, la protección del medio ambiente mediante un sistema de gestión ambiental que garantice la reducción de impactos en el medio, cumpliendo con la legislación en materia ambiental, y, en segundo término, la ecología, a través de un sistema de gestión que combine las mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de biodiversidad, la preservación de recursos naturales y la utilización de materias primas ecológicas, que permita una producción conforme a las preferencias de determinados consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales. Asimismo, la Ley contempla la aprobación de programas, por la consejería competente en materia de artesanía, para la conservación, fomento, promoción, modernización e innovación de la artesanía que perseguirán, entre otros objetivos, la implantación de sistemas de gestión de seguridad, calidad, protección del medio ambiente y ecología; así como la coordinación de los programas de artesanía con programas o actividades medioambientales, turísticas y culturales.

2.8. OBLIGACIONES LEGALES DE CARÁCTER AMBIENTAL EN EL SERVICIO PÚBLICO DEL TAXI

Aunque sea de forma tangencial, cabe reseñar la incorporación al ordenamiento regional con rango de ley de ciertas obligaciones de carácter ambiental en la prestación del servicio público de viajeros mediante taxi, efectuada por la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En este sentido, se establece que los ayuntamientos promoverán la progresiva implantación de las innovaciones tecnológicas precisas para mejorar las condiciones de prestación y seguridad de los servicios de taxi y, en particular, en orden a la progresiva reducción de las emisiones sonoras de los vehículos, la potenciación de vehículos de baja contaminación, la optimización del reciclaje de los materiales utilizados y cualquier otra innovación que se introdujese en el sector.

2.9. ORDENACIÓN SANITARIA Y ZOOTÉCNICA DE LAS EXPLOTACIONES AVÍCOLAS

Dada la importancia que, cada vez más, tiene la producción de carne de ave, que constituye actualmente una actividad ganadera de notable relevancia, dinamismo y trascendencia profesional en la Región de Murcia, siendo una de las carnes más consumidas, adquiere singular relieve la normativa autonómica reguladora del sector dentro del ámbito de sus competencias, de conformidad con las previsiones del Estatuto de Autonomía (art. 10.1.6). En este marco, se inscribe el Decreto 1/2014, de 17 de enero, por el que se establece la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas de la Región de Murcia, que tiene por objeto establecer normas de ordenación de las explotaciones avícolas y salas de incubación ubicadas en la Región de Murcia, a los efectos de regular el Registro Regional de Explotaciones Avícolas, los procedimientos de autorización e inscripción de nuevas explotaciones, ampliaciones y cambios de orientación productiva y de inscripción de los cambios de titularidad, el Libro de Registro de Explotación, así como la identificación de las aves de corral. De particular interés al objeto de este *Informe*, es el establecimiento de las condiciones mínimas de ubicación de las explotaciones y su infraestructura zootécnico-sanitaria y de bioseguridad.

Este nuevo régimen deroga la anterior regulación contenida en el Decreto 14/1995, de 31 de marzo, por el que se dictan normas para la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas y salas de incubación en la Región de Murcia, con la pretensión de actualizar la normativa vigen-

te –especialmente, al Real Decreto 372/2003, de 28 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de establecimientos de gallinas ponedoras– y adecuarla a la realidad productiva, social y económica del sector avícola regional, a fin de garantizar las adecuadas condiciones sanitarias y de bienestar animal de las producciones y las condiciones de seguridad alimentaria que socialmente se demandan, al mismo tiempo que se posibilita un crecimiento ordenado del sector. En este sentido, desde el punto de vista sanitario, en atención a la incidencia de enfermedades en las explotaciones avícolas y los efectos económicos derivados de las mismas, se pretende evitar altas concentraciones de aves de corral en la misma zona mediante la limitación de su capacidad. Asimismo, la intensificación de las explotaciones avícolas y su concentración en determinados municipios de la región justifica la necesidad de compatibilizar la creación de riqueza originada por esta actividad pecuaria con la exigencia de protección del medio ambiente y de prevención de los efectos sanitarios adversos que pudiera generar la ganadería intensiva. En este sentido, se orienta la pormenorizada regulación de las condiciones mínimas que deben reunir las explotaciones avícolas (art. 4).

3. ORGANIZACIÓN

Como exponíamos al inicio de nuestro *Informe*, el cambio en la Presidencia de la Comunidad Autónoma ha implicado la consecuente remodelación del Gobierno regional con algunas modificaciones significativas en la estructura departamental, el reparto de materias entre las consejerías y su respectiva organización interna. Si bien, con carácter previo y alcance más general, cabe reseñar por lo que significa de cambio de orientación respecto a la longeva presidencia de la Comunidad Autónoma hasta la dimisión del Presidente Valcárcel, la reforma legislativa operada mediante la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, que modifica la Ley 6/2004, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, a fin de limitar a un máximo de dos mandatos la Presidencia de la Comunidad Autónoma, justificando tal medida, que contrasta paradójicamente con la experiencia anterior, "como un mecanismo de impulso democrático y buen gobierno".

Ya en el ámbito de la configuración del ejecutivo regional, en primer lugar, cabe reseñar el Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril, de reorganización de la Administración Regional, que reduce a siete consejerías la estructura departamental, con el siguiente orden de prelación: Consejería de Presidencia y Empleo; Consejería de Economía y Hacienda; Consejería de Agricultura y Agua; Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación; Consejería de Educación, Cultura y Universidades; Consejería

de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio; y Consejería de Sanidad y Política Social.

Esta estructura organizativa, fiel reflejo del contexto político y económico en que se produce, deja bien patente la lejanía de la época en la que las políticas ambientales adquirían mayor trascendencia orgánica aglutinándose en torno a una Consejería propia. Por el contrario, en el momento presente, no sólo desaparece la relevancia organizativa de las políticas ambientales sino que, incluso, parecen diluirse en su consideración y reparto entre los distintos departamentos, omitiendo el Decreto de la Presidencia, en el reparto de bloques competenciales, una referencia singular a los principales ámbitos de las políticas ambientales.

De entre todas las Consejerías, es la de Agricultura y Agua la encargada de asumir los ámbitos principales de la acción de gobierno conectados con las políticas ambientales. En este sentido, el Decreto 42/2014, de 14 de abril, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agricultura y Agua, la configura como el departamento de la Comunidad Autónoma encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de agricultura, desarrollo rural, ganadería, industria agroalimentaria, pesca y agua; las relativas a la investigación y desarrollo tecnológico en los sectores agrario, forestal y alimentario; la investigación en materia de pesca, marisqueo, acuicultura marina, alguicultura y cualquier otra forma de cultivo industrial; y medio ambiente. A estos efectos, se configuran como órganos directivos en que se estructura la Consejería para el ejercicio de sus competencias, además de la Secretaría General, las siguientes direcciones generales: Dirección General de Industria Agroalimentaria y Capacitación Agraria; Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural; Dirección General de Ganadería y Pesca; Dirección General del Agua; Dirección General para la Política Agraria Común y la Dirección General de Medio Ambiente, que, a su vez, se estructura internamente en la Subdirección General de Calidad Ambiental y en la Subdirección General de Medio Natural. En particular, corresponde a la Dirección General de Medio Ambiente ejercer las competencias del departamento en materia de evaluación ambiental de planes y proyectos, protección, conservación y gestión del patrimonio y la biodiversidad, de la Red Natura 2000, de los ecosistemas forestales y de los montes de utilidad pública, de la caza y la pesca fluvial y de las vías pecuarias, planificación en materia de residuos y calidad del aire, autorizaciones ambientales autonómicas y gestión en materia de residuos y suelos contaminados, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, vertidos de tierra al mar, fomento y cambio climático, vigilancia e inspección ambiental, así como las de formación, in-

formación y sensibilización en estas materias. Asimismo, continúan adscritos a esta Consejería la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR) y el Organismo Autónomo Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA). E, igualmente, están adscritos a la Consejería, como principales órganos consultivos y de participación sectorial, el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, el Consejo Asesor Regional del Agua, el Consejo Asesor Regional de Pesca y Acuicultura, el Consejo Asesor Regional Agrario y el Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial.

Por su parte, la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, asume algunos ámbitos de actuación del ejecutivo estrechamente vinculados a las políticas ambientales del suelo y la gestión costera. En este sentido, el Decreto 45/2014, de 14 de abril de 2014, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, atribuye, entre otros, a este departamento los siguientes bloques competenciales: infraestructuras, suelo, urbanismo, ordenación del territorio, carreteras, transportes, costas y puertos. Desde el punto de vista orgánico, cabe destacar, entre otros, los siguientes órganos directivos: la Subdirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, adscrita a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo; y la Subdirección General de Costas y Puertos, adscrita a la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos.

En fin, por lo que se refiere a la Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación, regulada en el Decreto 43/2014, de 14 de abril, por el que se establecen sus Órganos Directivos, cabe destacar las competencias que tiene atribuidas en materia de industria, energía y minas. Entre sus órganos directivos, es particularmente reseñable la Dirección General de Industria, Energía y Minas, que, a su vez, tiene adscrita la Subdirección General de Industria, Energía y Minas.

4. JURISPRUDENCIA

4.1. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y EXPECTATIVAS DE DESARROLLO URBANÍSTICO

A. El caso de "La Zerrichera" y su progresiva estabilización judicial

Uno de los más célebres casos de supuesta corrupción política que han eclosionado en la Región en los últimos años fue –como en buena medida hemos dado cuenta en pasadas ediciones de este *Informe*– el deno-

minado de "La Zerrichera". En efecto, en el año 2004 el Ayuntamiento de Águilas reclasificó los terrenos de la mencionada finca, ubicada en la Sierra de Almenara y sobre la que recaían varias figuras de protección, destacando la condición de LIC y ZEPA (en este último caso bajo la cobertura del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de marzo de 2001, que designó la Zona de Especial Protección para las Aves de la Sierra de Almenara, Moreras y Cabo Cope). Los terrenos habían sido previamente adquiridos por un conocido empresario inmobiliario, entre otros a un concejal del propio Ayuntamiento, como soporte de un proyecto consistente en la construcción de cuatro mil viviendas, un hotel de lujo y un campo de golf.

Dicha reclasificación fue informada favorablemente por la Comunidad Autónoma, tanto desde la perspectiva ambiental como de ordenación territorial y urbanística. La operación se judicializó en 2007, cuando el Fiscal jefe del TSJ presentó una querella contra cinco altos cargos del Gobierno regional –destacando entre ellos el propio Consejero de Medio Ambiente–, el alcalde y el mencionado ex-edil del citado municipio costero, así como, entre otros, el referido empresario, al observar indicios de delito en la reclasificación del paraje protegido (prevaricación y/o cohecho principalmente, según los casos).

Aunque los correspondientes procesos penales abiertos han ido cerrándose con resoluciones de sobreseimiento en todos los casos, el conflicto revivió como consecuencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto por los actuales propietarios de los terrenos, toda vez que, ya reclasificada la finca, en el año 2006 dicho conocido empresario vendió el proyecto a una sociedad vinculada a la Caja de Ahorros de Guipúzcoa y San Sebastián (*Kutxa*) por algo más de cien millones de euros.

Con fecha 4 de julio se dictó la STSJ 590, que resolvía el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las sociedades "Inverlur Águilas I, S.L.U." e "Inverlur Águilas II, S.L.U." contra la Disposición Derogatoria única del Decreto 299/2010, de 26 de noviembre, del Plan de Gestión y Conservación de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de Almenara, Moreras y Cabo Cope. Dicha disposición da al traste formalmente con el criterio sostenido con anterioridad por la propia CARM sobre la reclasificación como urbanizable de la mencionada finca, derogando pues la Orden del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, de 13 de febrero de 2006, y normas urbanísticas relativas a la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del P.G.O.U. de Águilas para clasificar como suelo urbanizable sectorizado, terrenos en el "Paraje La Zerrichera" (Diputación de Tébar).

Al margen del requisito legal derivado del art. 53.4 de la Ley regional 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia –que impone que las disposiciones generales aprobadas por el Ejecutivo murciano vayan acompañadas "de una disposición derogatoria en la que expresamente se hagan constar los preceptos reglamentarios derogados o modificados por la publicación del nuevo texto"–, la Sala argumenta que la prevalencia del Plan de Gestión y Conservación del correspondiente espacio sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, en concreto, sobre la modificación puntual del P.G.O.U. de Águilas es indiscutible y se deriva de algunos otros preceptos no cuestionados en ese concreto recurso, lo que condujo a una desestimación, de tal modo que "al entrar en contradicción las normas urbanísticas de la Modificación Puntual del P.G.O.U. de Águilas que clasificaron como 'suelo urbanizable sectorizado' parte de los terrenos del 'Paraje La Zerrichera' (Diputación de Tébar), con el Decreto 299/2010, que clasifica, con carácter general, como 'Suelo No Urbanizable de Protección Específica' el ámbito territorial de la ZEPA, resulta obvio que dicho P.G.O.U. debe adaptarse necesariamente a las prescripciones del Decreto 299/2010" (FJ 3º *in fine*).

Asimismo, la Sala decide entrar a enjuiciar la procedencia misma de esta clasificación del suelo como no urbanizable de protección específica. En tal sentido, recuerda que tanto de la exposición de motivos del Decreto impugnado, como de las pruebas practicadas en el procedimiento, queda suficientemente acreditado que la zona abarcada por los terrenos de la finca controvertida se encuentran dentro de la ZEPA de Almenara, Moreras y Cabo Cope, así como que la misma "está incluida dentro del 'habitat' de la especie protegida Águila-Azor perdicera, por lo que su transformación urbanística producida por la urbanización de los terrenos y construcción de viviendas resulta incompatible con la ZEPA ya que sin ninguna duda pondría en peligro la conservación de la citada especie, causando por tanto daños a los valores medioambientales protegidos por la ZEPA, por lo que no cabe considerar inmotivada ni injustificada la clasificación de los terrenos que delimita el Plan como Suelo No Urbanizable de Protección Específica" (FJ 4º *in fine*).

B. Denegación de licencia de obras para uso residencial en el Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Alcance del espacio protegido tras la STC 234/2012, de 13 de diciembre

La STSJ 5, de 17 de enero, resuelve negativamente, en grado de apelación, la pretensión de una promotora de dejar sin efecto una denegación de licencia de obras para la construcción de 34 viviendas, 8 dúplex y garajes

en la urbanización "Costas de Calabardina", por ubicarse la parcela dentro de los límites del LIC Cabo Cope, y, por tanto, en suelo de protección ambiental. El interés fundamental de este pronunciamiento radica en que en él se hace visible el efecto de la STC 234/2012, de 13 de diciembre, por la que se declaró inconstitucional la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio.

En efecto, entre los argumentos sustentados por el demandante el central consistía en que "el Ayuntamiento (de Águilas) era conocedor de que la inclusión de los terrenos en el LIC Cabo Cope era resultado de un error material producido por la Consejería competente en materia de medio ambiente al llevar a cabo la delimitación de los LICs en el año 2005, y por ello no se ha modificado la clasificación urbanística de los terrenos ni se ha suspendido el otorgamiento de licencias, y, en definitiva la inclusión de los terrenos en los límites del LIC Cabo Cope sólo puede obedecer a un error material en la cartografía al uso" (FJ 1º).

La sentencia señala, en cambio, que al anular el pronunciamiento constitucional el reajuste de los Espacios Naturales Protegidos regionales operado por la disposición adicional 8ª LSRM, recobraron automáticamente vigencia los límites de tales espacios y, en concreto y recordando una sentencia de la misma Sala de 31 de mayo de 2013, los correspondientes al parque regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, establecidos en el Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, con la consiguiente desestimación de la apelación, toda vez que "en el presente caso no se ha acreditado en modo alguno que la parcela sobre la que pretende construir la apelante no esté situada en un espacio natural protegido" (FJ 5º).

C. Continuidad en el conflicto por la reclasificación a urbanizables de terrenos afectados por la ZEPA "El Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona"

Según dimos cuenta en nuestro *Informe* correspondiente al año 2011, la STSJ de 19 de febrero de 2010 (Rec. 254/2004) conoció del recurso contra la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 31 de enero de 2001, que aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia. Dicha Orden había sido recurrida previamente en alzada por un propietario afectado, solicitando la reclasificación de sus terrenos, de NF ("Zonas de Protección de la Naturaleza y Usos Forestales") a SB ("Bordes Serranos con Aptitud Turística" Urbanizable sin sectorizar), así como la ex-

tensión de la zona SB al ámbito entre la carretera MU-301 y el límite con la Comunidad Valenciana, y que, según se señalaba en el escrito, coincidía con la Unidad Ambiental nº 29 del término municipal de Murcia. La alzada fue estimada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de marzo de 2003, extendiendo la zona SB al referido ámbito, debiendo entenderse modificada en tal sentido la Orden de aprobación definitiva de la Revisión del Plan General.

El 17 de octubre de 2003 el Ayuntamiento de Murcia interpuso recurso extraordinario de revisión contra este último acuerdo, alegando que incurría en manifiesto error de hecho que resultaba de los propios documentos incorporados al expediente, solicitando el mantenimiento de la clasificación como no urbanizable que otorgó la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General a los terrenos objeto del citado acuerdo. Por otro del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2003 se inadmitió el recurso extraordinario de revisión, acuerdo que fue el impugnado en el proceso conducente a la mencionada sentencia, que resolvió considerando que la resolución de inadmisión del recurso extraordinario de revisión fue conforme a Derecho, en la medida en que "en el presente supuesto tanto en el escrito de recurso extraordinario de revisión como en los informes que se incorporan al mismo, se suscitan cuestiones jurídicas y no fácticas" (FJ 8º).

Simultáneamente a la tramitación del Plan General, la Comunidad Autónoma procedió a hacer lo propio con los expedientes para clasificar como ZEPA, entre otras, "El Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona", siendo publicada la declaración en el BORM de 18 de mayo de 2001. La mercantil codemandada interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inclusión de la finca en el ámbito de protección, que fue desestimado por sentencia de la Sala de 23 de octubre de 2003.

Pues bien, en un nuevo movimiento de la Administración regional, esta decidió, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de septiembre de 2010, declarar la nulidad de pleno derecho del mencionado Acuerdo de 7 de marzo de 2003. La STSJ 86, de 14 de febrero, se pronuncia sobre el recurso contra dicho acuerdo anulatorio promovido por el mismo propietario. La decisión del litigio es puramente remisiva por parte de la Sala, toda vez que contra la STSJ de 19 de febrero de 2010, desestimatoria del recurso contra la desestimación de la alzada (Acuerdo de 7 de marzo de 2003), como contra la inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión (Acuerdo de 12 de diciembre de 2003), interpuso recurso de casación el Ayuntamiento de Murcia. Casación que fue estimada por el TS en Sentencia de 23 de julio de 2013 con profusión de argumentos. Por una parte, señalando que no procedía inadmitir a trámite el recurso extraordinario de revisión porque,

en efecto, era el procedente en la medida en que los cuestionados eran aspectos puramente fácticos, tal y como exige el art. 118 LRJPC (en concreto, "se incurrió en el error manifiesto de no tener en consideración que los terrenos, cuya clasificación era alterada, pertenecían a la Zona Especial de Protección para las Aves "Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona", designada por acuerdo del propio Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma"); que tampoco fue extemporáneo el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la estimación de la alzada, dado que esta se concretaba en una modificación efectiva del contenido regulador del planeamiento (cuya dualidad "acto singular aprobatorio-contenido normativo regulador" es reiterada por el TS recordando jurisprudencia anterior) y el plazo para el recurso judicial contra las disposiciones generales se cuenta desde la publicación oficial de las mismas (en este caso, del plan modificado a resultas de la estimación del recurso de alzada), hecho que no había tenido lugar todavía al tiempo de interponer dicho recurso contencioso.

Por otra parte, sobre el fondo del asunto planteado y sin ánimo de exhaustividad, la STS reconoce la incursión en arbitrariedad por parte de la resolución de dicho recurso de alzada, toda vez que "la designación de las Zonas de Especial Protección para las Aves, entre las que se incluye la denominada "Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona", se produjo con anterioridad a la resolución estimatoria del recurso de alzada conduce a apreciar que se incurrió en arbitrariedad al decidir que unos terrenos que habían sido designados como zonas de protección para las aves, sin ninguna explicación, pasaran a ser adscritos al suelo urbanizable" (FJ 8º STS de 23 de julio de 2013). Asimismo, el TS detecta la comisión de una infracción al principio de autonomía local al haberse modificado directamente una determinación del planeamiento municipal a través del recurso de alzada, lo que, a mayor abundamiento, ya le está formalmente vedado a este remedio impugnatorio *ex* art. 107.3 LRJPAC. A raíz del contenido aquí glosado del fallo emitido por el TS, la Sala del TSJ no puede sino avalar el Acuerdo por el que el Consejo de Gobierno de la CARM declaró la nulidad de la resolución del tantas veces citado recurso de alzada.

4.2. DESLINDE DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO, FRUSTRACIÓN DE EXPECTATIVAS DE DESARROLLO URBANÍSTICO Y POSIBILIDAD DE REINTEGRACIÓN A DOMINIO PRIVADO DE CAUCE DESNATURALIZADO

Durante los años de la reciente expansión económica española –esencialmente urbanística en el litoral mediterráneo– se adquirieron grandes

cantidades de suelo mayoritariamente destinado a desarrollos residenciales cuyas expectativas han quedado, desde hace ya años, si no frustradas en su totalidad, si al menos notablemente minoradas. Ello ha conducido a una apreciable litigiosidad centrada en la explotación de las más variadas posibilidades bien de resolución de los contratos de compraventa bien, conjunta o separadamente, en la exigencia de responsabilidades de diversa naturaleza y alcance.

En uno de estos últimos supuestos se encuentra el caso resuelto por la STSJ 491, de 23 de junio, que decidió el recurso de una mercantil contra la resolución desestimatoria de la reposición interpuesta contra la resolución de la CHS de aprobación del deslinde de una rambla sita en el término municipal de Murcia. El actor basa su recurso esencialmente en que la corporación había aprobado un Plan Especial de Infraestructuras Hidráulicas, dentro del cual estaba proyectada la construcción en el sector afectado de un colector o interceptor de pluviales, que el Plan Parcial fue aprobado a la vista de dicho PEIH y que la CHE era conocedora de dicha realidad, que admitió en uno de sus informes, a pesar de lo cual decidió continuar con el expediente de deslinde.

La Sala argumenta que las especiales condiciones de protección de que goza el dominio público hacen que, constatada la existencia de la rambla en momento anterior a la realización de las obras relativas al Plan parcial, tal condición y el régimen que le es consiguiente prevalezcan sobre cualquier actuación urbanística, de modo que el deslinde era totalmente procedente. Hasta aquí pues pura teoría general de los bienes públicos. Suscita alguna duda mayor la afirmación consistente en que "si el Ayuntamiento propone unas obras hidráulicas en ejecución de un plan que van a suponer la modificación o incluso la supresión del cauce de una rambla, previamente era necesario hacer el deslinde del dominio público hidráulico para una vez practicado éste, en el supuesto de darse este último supuesto (desaparición del cauce o perdida de la funcionalidad hidráulica del mismo) proceder a la desafección del mismo para integrarlo como bien patrimonial, no ya en la CHS, sino en el Ministerio de Hacienda, como parte integrante del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de que pueda ser adquirido por el promotor de las actuaciones urbanísticas" (FJ 2º).

Se trata en efecto de una doctrina no del todo clara y, desde luego, impugnable desde diversas ópticas. En primer lugar, en el caso de los bienes afectados por ley, como los integrantes del demanio natural, la desafectación puede derivar bien de una modificación de esa misma ley

(que deja de calificarlos como demaniales) bien del cambio –espontáneo o inducido por actividades antrópicas– de sus condiciones naturales, cambio denominado "desnaturalización" (desecación de una marisma, agotamiento de una mina, mutación del cauce de un río, etc.). Ahora bien, al contrario de lo que razonablemente puede suceder en el caso de los bienes integrantes del demanio artificial (ej.: un edificio público), resultaría al menos cuestionable que la constatación de la desnaturalización de un bien demanial por naturaleza pueda conducir a su "degradación" a mero bien patrimonial de titularidad del mismo sujeto público. La desnaturalización de un bien público natural no parece implicar, en principio, una mera perdida de afectación –por lo que no podría contradecir la prohibición general de desafectaciones tácitas contenida en el art. 69.2 LPAP–, sino más bien una exclusión de la cualidad pública del bien por pérdida de las condiciones legales que justificaron su protección, lo que lo hace susceptible de apropiación privada desde el mismo momento en que tal desnaturalización se produce. En segundo lugar, esta doctrina cobra especial virtualidad a la vista de lo dispuesto en el artículo 370 del Código Civil, que establece que "los cauces de los ríos que quedan abandonados por variar naturalmente el curso de las aguas, pertenecen a los dueños de los terrenos ribereños en toda la longitud respectiva a cada uno".

5. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

* **Consejería de Presidencia y Empleo** (creación: Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril, modificado por los Decretos de la Presidencia 28/2014, de 10 de julio y 1/2015, de 3 de marzo; estructura: Decreto 40/2014, de 14 de abril, modificado por Decretos 167/2014, de 20 de junio, 178/2014, de 11 de julio y 248/2014, de 19 de diciembre):

– Consejero: José Gabriel Ruiz González (nombramiento: Decreto de la Presidencia 6/2014, de 10 de abril);

– Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias: Luis Gestoso de Miguel.

* **Consejería de Agricultura y Agua** (creación: Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril; estructura: Decreto 42/2014, de 14 de abril):

– Consejera: Adela Martínez-Cachá Martínez (nombramiento: Decreto de la Presidencia 5/2015, de 3 de marzo);

– Dirección General de Medio Ambiente: María Encarnación Molina Miñano;

– Dirección General del Agua: Joaquín Griñán García;

– 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).

* **Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio** (creación: Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril, modificado por Decreto de la Presidencia 1/2015, de 3 de marzo; estructura: Decreto 45/2014, de 14 de abril):

– Consejero: Francisco Martín Bernabé Pérez (nombramiento: Decreto de la Presidencia 32/2014, de 25 de noviembre);

– Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo: María Yolanda Muñoz Gómez;

– Dirección General de Transportes, Costas y Puertos: Antonio Sergio Sánchez-Solís de Querol.

* **Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación** (creación: Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril; estructura: Decreto 43/2014, de 14 de abril):

– Consejero: Juan Carlos Ruiz López (nombramiento: Decreto de la Presidencia 9/2014, de 10 de abril);

– Dirección General de Industria, Energía y Minas: Alfonso Ramón García López.

6. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Carreño, S. M. y Salazar Ortuño, E., "Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. V núm. 2 (2014); accesible en *http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/download/509/2556*.

Soro Mateo, B.; Álvarez Carreño, S. M. y Peñas Castejón, J. M., "El laberinto jurídico-administrativo de la destrucción ambiental de Portmán", en Baños González, I. y Baños Páez, P., *Portmán: de el "Portus Magnus" del Mediterráneo Occidental a la Bahía Aterrada*, Editum, Murcia, 2013.

XXXVII

Navarra: Firmeza en la exigencia de responsabilidad de la Administración por los daños causados por flora y fauna protegidas

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1. Avance y consolidación de la Red Natura de Navarra: nuevas ZEC y prórroga de sus Planes de Gestión. 2.2. Actualización de la normativa técnica de protección de la contaminación del aire (emisiones atmosféricas y ruido) y de las aguas. 2.3. Fauna y flora: guarderíos de caza, muladares y protección de la avifauna.* 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. *4.1. Inspección y sanciones ambientales.* A. Inspección ambiental. B. Sanciones ambientales. *4.2. Información ambiental. 4.3. Planes y Programas.* 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. *5.1. Descripción general. 5.2. Crónica de una inconstitucionalidad anunciada. 5.3. Responsabilidad ambiental por ruido y por daños causados por la flora y la fauna protegidas y por los ruidos del tráfico.* A. Responsabilidad patrimonial por daños causados por la flora y la fauna. B. Responsabilidad patrimonial por el ruido del tráfico de una carretera. *5.4. Autorizaciones ambientales.* A. Autorización ambiental integrada de una central térmica. B. Autorización de vertidos de aguas a colector por encima de los límites máximos establecidos en la legislación. C. Autorización de piscifactoría. D. Denegación de autorización para explotación de gravas y arenas. *5.5. Sanciones ambientales. 5.6. Delito ecológico y otras infracciones penales relacionadas con la protección ambiental.* A. Los residuos depositados en contenedores son propiedad de la Mancomunidad y, por tanto, su recogida puede ser constitutiva de los delitos de hurto y de receptación. B. Anulación del juicio de primera instancia por no haberse dado la palabra a los denunciantes. C. Absolución de un delito de incendio forestal por no existir imprudencia grave. 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. Sentencia del Tribunal Constitucional. B. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. C. Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo. D. Resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden penal. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En la habitual situación de estancamiento político-legislativo en materia ambiental que ha venido caracterizando a la presente legislatura, muy poco es lo reseñable del año 2014. Lo más trascendente –aunque no ha sido inesperado– ha sido la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Foral de prohibición del fracking por STC 208/2014, de 15 de diciembre.

En el plano normativo destaca el avance en la conformación de la Red Natura 2000 con la declaración de siete nuevas ZEC, alcanzando ya a la mitad de los LICs existentes en Navarra.

Jurisprudencialmente destacan dos sentencias que condenan a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a indemnizar los daños causados por fauna y flora protegidas y que sirven para titular este capítulo. Aunque dicha responsabilidad está claramente establecida en la legislación, estas sentencias son relevantes por rechazar las circunstancias eximentes de la responsabilidad invocadas por la Administración.

2. LEGISLACIÓN

2.1. AVANCE Y CONSOLIDACIÓN DE LA RED NATURA DE NAVARRA: NUEVAS ZEC Y PRÓRROGA DE SUS PLANES DE GESTIÓN

La Red Natura 2000 y el proceso de conversión de los LICs de Navarra en Zonas de Especial Conservación (ZEC) se ha reavivado notablemente durante el año 2014. Desde finales de 2011 no se habían designado nuevas ZEC. Pero este año se han declarado siete nuevas ZEC y se han aprobado sus respectivos Planes de Gestión (puede verse la relación completa en el apéndice informativo de este capítulo). Con estas nuevas designaciones se alcanza ya la cifra de 21 ZECs que suponen ya la mitad exacta de los LICs de la Comunidad Foral de Navarra.

Por otro lado, también se ha prorrogado la vigencia de los Planes de Gestión de otras 5 Zonas Especiales de Conservación (Decreto Foral 46/2014, 11 junio). Dichos Planes de Gestión incluían una planificación a corto plazo (medidas ejecutables durante el período de vigencia de los planes) y otra planificación a largo plazo (los ejes principales en los que se basa la conservación activa del espacio, los objetivos finales, la normativa y las directrices u orientaciones para la gestión). Esta última va más allá de la vigencia establecida en los propios planes. Por esa razón se ha considerado oportuno prorrogar indefinidamente la vigencia de dichos Planes en lo relativo a los aspectos comprendidos en la planificación a largo plazo.

2.2. ACTUALIZACIÓN DE LA NORMATIVA TÉCNICA DE PROTECCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE (EMISIONES ATMOSFÉRICAS Y RUIDO) Y DE LAS AGUAS

Tres disposiciones de naturaleza estrictamente técnica se han aprobado en este ámbito: una sobre emisiones atmosféricas, otra sobre ruido y otra de protección de las aguas de la contaminación por nitratos.

La indeterminación de la normativa estatal sobre los métodos específicos que deben utilizarse para la determinación de emisiones a la atmósfera de CO, O_2, NO_x y SO_2, llevó al Ejecutivo navarro a aprobar una disposición específica (la Orden Foral 109/2014, de 8 de abril) "con el fin de aclarar" (así se expresa su exposición de motivos) los métodos de medición de las citadas emisiones a la atmósfera, dejando sin efecto la anterior Orden Foral en la materia.

En segundo lugar, se ha aprobado la Instrucción técnica Ruido IT Ruido 001 relativa al contenido mínimo de informes de medida de ruido en instalaciones (Resolución 406/2014 del Director General de Medio Ambiente y Agua). Con dicha Instrucción se pretende que las entidades que realizan evaluaciones de la contaminación acústica en Navarra cumplan unos requisitos mínimos y utilicen unos procedimientos homogéneos.

Por último, cabe destacar que se han revisado las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se ha aprobado el Programa de Actuaciones para el periodo 2014-2017 (Orden Foral 501/2013, de 19 de diciembre).

2.3. FAUNA Y FLORA: GUARDERÍOS DE CAZA, MULADARES Y PROTECCIÓN DE LA AVIFAUNA

Además de las tradicionales disposiciones anuales sobre vedas de caza (Orden Foral 176/2014) y de pesca (Orden Foral 19/2014), se han aprobado tres disposiciones en este ámbito que deben ser mencionadas.

La problemática de los últimos años sobre los guarderíos de los cotos de caza en Navarra (véase el *Observatorio de Políticas Ambientales* del año 2013) se ha zanjado, al menos momentáneamente, con la modificación de su régimen legal. La Ley Foral 4/2014, de 4 de abril, ha modificado la Ley Foral 17/2005 de Caza y Pesca con el objetivo fundamental –aparte de algunas correcciones técnicas– de establecer un nuevo régimen legal del sistema de vigilancia o guarderíos de los cotos de caza que había suscitado la oposición generalizada de los titulares de cotos más modestos. De acuerdo con el nuevo sistema, el sistema de guarderío de caza ya no es obligatorio con

carácter general, sino que sólo lo será en aquellos cotos en el que se realicen alguna de las actuaciones que se relacionan en el artículo 51: manejo de poblaciones (sueltas, repoblaciones y translocaciones), caza a rececho de ciervo, monterías, controles anuales de poblaciones, cuando se hubiera producido el cierre del acotado por gestión deficiente o colocación de venenos, cebos o sustancias prohibidas, ejecución de autorizaciones excepcionales de caza y aquellas otras que puedan determinarse reglamentariamente.

En segundo lugar, se ha dotado de un nuevo régimen jurídico a los muladares, a los que se encomienda el doble objetivo de eliminar determinados subproductos animales y de alimentar las aves necrófagas de interés comunitario. La alta población de especies necrófagas de interés comunitario en Navarra, su dispersión y su alta movilidad, así como los kilos de cadáveres esperados de las explotaciones ganaderas, justificaron la declaración de Navarra como zona de protección especial para la alimentación de dichas especies. La creación de una red de muladares en Navarra (Orden Foral 259/2006) permitió cubrir las necesidades alimenticias que no podían obtener de forma natural las aves carroñeras. En desarrollo de la normativa europea y estatal, se ha aprobado un nueva disposición (la Orden Foral 46/2014) por la que se regula la autorización de los muladares y sus condiciones (entre las que se encuentra la realización de un plan de gestión), se determina las especies necrófagas de interés comunitario que se pueden alimentar en ellos (ampliando el número de especies incluidas), y se establecen las condiciones para el depósito de cadáveres de animales en los muladares, así como las normas de transporte, funcionamiento y control de los mismos.

Por último, en aplicación del Real Decreto 1432/2008 de protección de la avifauna, se han delimitado las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas y se ha publicado las zonas de protección (Resolución 1150/2013 de 31 de diciembre).

3. ORGANIZACIÓN

Tras la modificación de la estructura del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local aprobada en el año 2013, en este último año no se han producido novedades dignas de mención.

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.

4.1. INSPECCIÓN Y SANCIONES AMBIENTALES

A. Inspección ambiental

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra fue aprobado por la Orden Foral 55/2014, de 20 de marzo.

En su exposición de motivos, el Programa explica el marco legal de la inspección ambiental, los antecedentes, los recursos del Programa y otros aspectos generales. Ofrece también una relación de las inspecciones ambientales realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una clara 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 estabilizarse en los últimos cuatro años en torno a las 200 inspecciones (205 inspecciones en 2010, 206 en 2011, 203 en 2012 y 202 en 2013).

También se sigue ofreciendo una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior, resultando que el número total de inspecciones realizadas respecto a las previstas sigue mejorando, habiendo alcanzado este año el 89% (frente al 86% del 2012 y 2013 y el 67% del 2011).

Para el 2014 el Programa estableció la realización de 149 actividades de inspección, consistentes en 129 visitas de inspección prefijadas (87 a las instalaciones del RD 815/2013 de emisiones industriales y autorización ambiental integrada y 42 a instalaciones de vertidos de aguas industriales pertenecientes a diversos sectores industriales) y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas.

B. Sanciones ambientales

Los procedimientos sancionadores tramitados en el año 2014 han sido 280. Con ello se recuperan las cifras alcanzadas entre los años 2007 y 2011 (que oscilaron entre 240 y 348 expedientes) y se rompe la tendencia bajista de los últimos dos años (fueron 97 en 2013 y 86 en el 2012).

Esta recuperación se debe a que se ha contado con más personal para la tramitación de los expedientes como consecuencia de cambios informáticos en la gestión de los mismos y del nuevo régimen de responsabilidad

por daños producidos por animales salvajes, que ha reducido el número de reclamaciones.

No todos los expedientes terminan en sanción ya que gran parte de ellos (68) se han producido como consecuencia de requerimientos documentales (memoria de emisiones, justificación de entrega de residuos a gestor autorizado) que no fueron inicialmente atendidos y que se cumplimentan cuando se inicia el expediente sancionador.

Por materias se mantiene la consolidación del sector del medio ambiente industrial frente al del medio ambiente natural como ámbito en el que recaen más sanciones. Concretamente las sanciones se han distribuido de la siguiente manera:

– Medio ambiente natural: 75 denuncias. La gran mayoría (53) han recaído en materia de caza y pesca con una sanción promedio de 501 euros. Las 22 sanciones restantes se han impusto como consecuencia de infracciones de la normativa de fauna silvestre y sus hábitats (roturaciones ilegales, mal uso en espacios naturales protegidos, etc.).

– Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 137 expedientes. La infracción de la normativa de residuos ha motivado 110 sanciones, de las cuales 15 se han referido a la incorrecta gestión de RCDs. El otro gran sector es el de las infracciones de la LFIPA (incumplimiento condiciones autorización, carecer de autorización o licencia, etc.) en el que se impusieron 25 sanciones (10 menos que el año pasado y 15 menos que hace dos). En el ámbito de los residuos las sanciones dependen de la peligrosidad de los residuos, pero la media es de 3000 euros. En los incumplimientos de la LFIPA la sanción media llega a los 10.000 euros. Por último, cabe señalar que se han impuesto dos sanciones en materia de ruidos por no cumplir los límites máximos de emisión e inmisión, con una cuantía de 1.500 euros.

4.2. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el año 2014 se han presentado 705 solicitudes de información ambiental. Se confirma, así, la consolidación de un volumen de solicitudes que duplica a la de los últimos años de la primera década del siglo XXI: en 2011 ya se presentaron 701 solicitudes, en 2012 fueron 546 y 681 en 2013, cifras muy superiores a la de los años 2010 (252), 2009 (228) y 2008 (340).

En la clasificación temática de las solicitudes, la diversidad biológica recupera el primer puesto (con 147 solicitudes frente a las 64 del año pasado) que en 2013 había perdido a favor de los residuos, a pesar de que la

demanda informativa sobre ellos sigue incrementándose (115 solicitudes frente a las 78 del año pasado).

A continuación vienen los temas de paisaje y espacios naturales (92), medidas y normas (90), agua (79), calidad del aire (46), energía (40), ruido (30). El resto de temas sobre los que se han presentado solicitudes de información han sido: suelos, vertidos, legislación y organismos modificados genéticamente.

Por solicitantes destacan los particulares (378) y las empresas (158), a mucha distancia de Administraciones Públicas (61) y de Asociaciones y ONGs (57).

Llama la atención que 683 solicitudes se hayan contestado en el plazo igual o inferior a un mes, y sólo en 22 ocasiones se haya superado el plazo del mes. Ninguna de las solicitudes presentadas ha quedado sin contestar.

Por último, cabe señalar que en aplicación de la Ley 27/2006 de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el Informe anual sobre medio ambiente 2014 está publicado en la página web del Gobierno de Navarra (*http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Informe+de+estado*). En el informe es muy poco valorativo. Se limita a aportar algunos indicadores, pero sin términos comparativos generales. También se echa en falta un resumen o evaluación sintética tal y como se ofrecía en anteriores informes.

4.3. PLANES Y PROGRAMAS

Por tercer año consecutivo, no se han aprobado planes o programas ambientales.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

Salvo la STC que declara la inconstitucionalidad de la ley foral anti-fracking, el año 2014 ha sido anodino desde el punto de vista de la jurisprudencia ambiental recaída en Navarra. Se han dictado menos sentencias de contenido ambiental y no presentan un interés jurídico relevante. Tras una breve referencia a la STC, haré un breve comentario de las más interesantes, agrupándolas en función de las técnicas jurídicas afectadas (la relación completa puede verse en el Apéndice informativo de este capítulo).

5.2. CRÓNICA DE UNA INCONSTITUCIONALIDAD ANUNCIADA

La STC 208/2014, de 15 de diciembre, ha declarado inconstitucional la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

No ha sido una sorpresa. A la vista de las anteriores SSTC sobre la ley cántabra y la ley riojana que prohibieron en sus territorios el fracking y teniendo en cuenta que la Ley Foral era una copia (y, además, copia deficiente) de la ley cántabra, era esperada la declaración de inconstitucionalidad.

Esta Ley Foral, como dije en su momento (en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*) es una de las leyes forales con mayores deficiencias técnicas de la historia del Parlamento de Navarra. Arrastra algunos de los defectos de la ley que copia y les añade otros de difícil comprensión. Algunos de esos errores se refieren, precisamente, al basamento competencial de la ley foral. A la vista de los antecedentes jurisprudenciales y de esas deficiencias técnicas de la ley foral, díficil era la defensa de su constitucionalidad. Ante el TC, el letrado del Parlamento de Navarra postuló una modificación de la doctrina constitucional y que se dictara una sentencia interpretativa, que permitiera desplegar los efectos previstos en los preceptos impugnados en todos los casos en que el proyecto obtuviera una evaluación ambiental negativa o desfavorable. Pero el Tribunal Constitucional, tras constatar la "sustancial identidad" de las normas impugnadas y de los motivos de impugnación, acordó la inconstitucionalidad de la Ley Foral con base en la misma doctrina empleada en las SSTC 106/2014, de 24 de junio y 134/2014, de 22 de julio (sobre esta doctrina véase el capítulo correspondiente a la *Jurisprudencia constitucional* de este mismo libro).

5.3. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FLORA Y LA FAUNA PROTEGIDAS Y POR LOS RUIDOS DEL TRÁFICO

A. Responsabilidad patrimonial por daños causados por la flora y la fauna

Como ya he anticipado, dos sentencias recaídas en esta materia han sido lo más sobresaliente del año judicial en Navarra por lo que se refiere a la problemática ambiental. En estas dos sentencias el TSJ de Navarra se ha mostrado firme en la exigencia de una responsabilidad de la Administra-

ción por los daños causados por las especies protegidas, que es de carácter objetivo y que no admite causas de exclusión no previstas legalmente, como son la falta de solicitud de la retirada de un nido de cigüeñas por parte del propietario del inmueble afectado o las dificultades para vigilar una extensa superficie de arbolado en un parque natural.

La caída de un nido de cigüeñas que anidaban en la torre de una iglesia parroquial sobre la bóveda de una de sus naves produjo el hundimiento de la misma. Siendo la cigüeña blanca una especie amenazada, resulta de aplicación el artículo 31 de la Ley Foral 2/1992 de protección de la fauna silvestre, que establece el deber del Departamento de Medio Ambiente de indemnizar los daños ocasionados a terceros o sus bienes por las especies amenazadas.

La Administración demandada había denegado la reclamación de responsabilidad porque el titular del inmueble dañado conocía desde hacía por lo menos 3 años la presencia de los nidos y no había solicitado su retirada (actuación prevista en el artículo 9 de la citada LF 2/1992). Sin embargo, la Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 20 de junio de 2014 consideró que no existe el deber del particular de solicitar la retirada del nido y que la falta de dicha solicitud "no conlleva una eximente de responsabilidad de la Administración que, en todo caso, es la que ha de velar por las especies amenazadas y ha de responder si causan daños". Añade la sentencia que "para ello dispone de personal que específicamente puede vigilar la presencia de aves y sus nidificaciones, como son los guardas forestales y demás técnicos de medio ambiente, siendo necesario destacar que la presencia de nidos de estas aves, por sus dimensiones, se aprecian a simple vista". La sentencia concluye que "siendo fácilmente constatable para los servicios públicos del Gobierno de Navarra la existencia de nidos de cigüeñas, aun no constando aviso o petición de los particulares afectados, la Administración demandada ha de responder de los daños causados".

Por su parte, la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2, de 30 de junio de 2014 se ocupó de los daños por la caída de una rama de un árbol de un parque natural (Señorío de Bértiz). La Administración trató de eludir su responsabilidad alegando que aunque le corresponde a ella su gestión, el parque tiene una superficie de 2200 has cubiertas en su mayor parte de arbolado (más de 4 millones de árboles) y que a la dificultad de vigilar una superficie tan extensa de arbolado, el propio Plan gestor del Parque limita las intervenciones en el mismo, restringiendo las podas a criterios silvícolas.

La sentencia no atiende a las razones esgrimidas por el Gobierno de Navarra. Señala, por un lado, el Plan gestor del Parque no impide que se pueda decidir la corta de árboles o ramas peligrosas. Por otro lado, advierte que no existen advertencias del posible peligro de caídas de ramas y árboles a los visitantes (sólo en caso de días de fuerte viento el folleto del Parque no recomienda la visita por ese peligro, pero el día del accidente no soplaba viento fuerte en el lugar). En consecuencia, la sentencia declara la responsabilidad de la Administración gestora del parque.

B. Responsabilidad patrimonial por el ruido del tráfico de una carretera

Los propietarios de unas viviendas unifamiliares cercanas a la carretera PA 30 o Ronda Norte de Pamplona demandaron por inactividad administrativa al Municipio de Berrioplano y al Gobierno de Navarra para que se condenara, solidaria o individualmente, a dichas Administraciones a realizar las actuaciones procedentes para que el ruido del tráfico procedente de dicha carretera no afectara a sus derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar del domicilio.

Las mediciones de ruido efectuadas y el resto de las pruebas practicadas llevaron a la STSJ de Navarra de 9 de mayo de 2014 a considerar que se había producido la vulneración de los indicados derechos, pues concurrían los tres requisitos que la jurisprudencia ha venido exigiendo: una exposición al ruido prolongada, que sea evitable y que resulte insoportable por superar los niveles legales establecidos.

Las consecuencias de la vulneración llevan a la sentencia a estimar la petición de los demandantes relativa a la adopción de las medidas necesarias para que cese dicha vulneración, pero se rechaza la petición de indemnización por no haber sido solicitada por los demandantes en ninguno de los momentos previos en los que se dirigieron formalmente a las Administraciones demandadas, por lo que no puede entenderse producida inactividad alguna a este respecto.

La última cuestión a dilucidar era la identificación de la Administración responsable. La sentencia considera que el origen del problema "está en el funcionamiento de una infraestructura viaria de titularidad del Gobierno de Navarra en cuya construcción, mantenimiento y explotación nada tuvieron ni tienen que ver el Concejo de Artica ni el Ayuntamiento de Berrioplano". Siendo el Gobierno el titular único de la fuente del problema -en cuya generación no hay concurrencia de causas-, la sentencia concluye que es el único obligado a solucionarlo.

5.4. AUTORIZACIONES AMBIENTALES

A. Autorización ambiental integrada de una central térmica

Dos sentencias (dictadas con menos de tres semanas de diferencia y por el mismo ponente se ocuparon) de la legalidad de las autorizaciones ambientales otorgadas a una central térmica. En un caso se anuló la autorización por no respetar la distancia de 2000 metros al núcleo de población (STSJ de Navarra de 10 de febrero de 2014) y en la otra (STSJ de de 28 febrero de 2014) se ratificó la validez de la autorización otorgada en 2011 (tramitada tras la anulación de la anterior y con arreglo a una normativa diferente) y se confirmó que el régimen de distancias establecido por el RAMINP ya no es aplicable en Navarra.

B. Autorización de vertidos de aguas a colector por encima de los límites máximos establecidos en la legislación

Una fábrica de cartón obtuvo una autorización ambiental integrada que incluía unos valores límite de vertido de fenoles que, tras la presentación de un estudio de viabilidad técnico económica de las alternativas existentes, fueron modificados de oficio por la Administración foral, para establecer unos valores límite superiores. El Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentra ubicada la instalación industrial recurrió dicha modificación de la autorización por entender que se vulneraban los límites máximos establecidos para dichos vertidos.

La STSJ de Navarra de 7 de febrero de 2014 desestimó el recurso. Dio por bueno el informe técnico del Gobierno de Navarra que avalaba los límites de vertido establecidos por entender que se habían aplicado las mejores técnicas disponibles. Pero lo que la sentencia no aclara es por qué es posible autorizar límites superiores a los establecidos por la legislación. Reproduce un precepto de la normativa foral que permite "imponer limitaciones más estrictas en aplicación de la normativa vigente". Y añade que la parte actora interpreta este artículo "en el sentido de que el posible cambio de los valores límite específicos sólo es posible a la baja, y nunca incrementándolos, como ha sucedido en este caso". La sentencia no llega a afirmar expresamente que es posible incrementarlos. Pero de su resolución cabe concluir que así lo ha entendido el TSJ. Al parecer basta con que un informe técnico considere asumibles niveles de vertido por encima de los establecidos normativamente para que se pueda considerar lícita esa "inderogabilidad singular" de los valores límite de vertidos, lo cual no parece nada razonable.

C. Autorización de piscifactoría

La impugnación de una licencia de actividad clasificada con evaluación de impacto ambiental de una piscifactoría en un LIC fue impugnada tanto por razones formales o procedimentales, como por razones de fondo. La Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 1 de septiembre de 2014 rechazó todos los motivos de la impugnación. Consideró que en la Declaración de Impacto Ambiental no existen las infracciones señaladas por la parte actora (ni fue dictada por órgano incompetente, ni en procedimiento erróneo, ni las modificaciones introducidas en el proyecto tuvieron carácter esencial, ni se obvió la circunstancia de su ubicación en un LIC ya que, precisamente, fue esa ubicación la que determinó la realización de la evaluación de impacto ambiental). Cabe reseñar, en la línea antiformalista apreciable en la jurisprudencia ambiental, que la sentencia entendió que la inobservancia de algún trámite procedimental (en este caso, no haber remitido la propuesta de DIA al órgano sustantivo y al interesado) no tiene efectos invalidantes si no se acredita que haya producido indefensión (además en este caso no fue denunciado por los únicos que podían considerarse afectados: el órgano sustantivo y el promotor).

D. Denegación de autorización para explotación de gravas y arenas

La STSJ de Navarra de 14 de octubre de 2014 consideró que la denegación de una autorización de afecciones ambientales para una actividad de explotación de gravas y arenas estaba ajustada a Derecho, al estar prohibida dicha actividad por el Plan municipal en la clase de suelo al que pertenecían las parcelas afectadas (suelo no urbanizable de preservación, subcategoría de suelo de valor para su explotación natural). La sentencia también desestimó la impugnación indirecta del Plan urbanístico por considerar que una prohibición de la actividad minera en ese tipo de suelo no contradecía la legislación minera.

5.5. SANCIONES AMBIENTALES

Dos sentencias en materia de caza ratificaron la legalidad de las sanciones impuestas rechazando los argumentos planteados por los sancionados. Por un lado, se recuerda que en el procedimiento sancionador cinegético en Navarra no es exigible un trámite de la propuesta de resolución (STSJ de Navarra de 15 de mayo de 2014). Por otro lado, se recuerda el valor probatorio (presunción de veracidad) de las actas de inspección elaboradas por los guardas forestales (STSJ de Navarra de 12 de junio de 2014).

En cambio la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1, de 25 de noviembre de 2014 anuló una sanción por una infracción grave en ma-

teria de residuos (gestión de residuos de automóviles sin autorización) al haber apreciado una serie de irregularidades en el procedimiento sancionador generadores de indefensión (ausencia de informe que justificara la iniciación del expediente sancionador, falta de traslado de la denuncia que motivó la iniciación, incorrecta notificación edictal del inicio del procedimento sancionador, y falta de motivación suficiente de la resolución sancionadora, al haberse acreditado la conducta sancionada por una visita de inspección realizada tras el recurso de alzada interpuesto por el sancionado).

5.6. DELITO ECOLÓGICO Y OTRAS INFRACCIONES PENALES RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

A. Los residuos depositados en contenedores son propiedad de la Mancomunidad y, por tanto, su recogida puede ser constitutiva de los delitos de hurto y de receptación

La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona denunció la sustracción del interior de sus contenedores de cantidades importantes de cartón y papel y su posterior venta a bajo precio, lo que le originó un considerable perjuicio económico, habiendo visto disminuidos de modo considerable los ingresos que años atrás venía obteniendo por la venta de papel y cartón depositados en sus contenedores.

Las diligencias previas fueron sobreseidas por la instructora al considerar que los citados hechos no eran constitutivos de hurto al no poder estimarse que el papel y cartón cuyo apoderamiento se trata sea propiedad de la Mancomunidad. Tras analizar la legislación de residuos y el valor económico de los residuos, la Audiencia Provincial afirma que "no nos hallamos ante una mera ocupación de unos bienes abandonados, sino ante un apoderamiento de unos bienes que, habiendo sido desechados por sus propietarios por carecer para ellos de interés o valor, son depositados en un elemento destinado a su recogida para su posterior tratamiento por el servicio público competente, al que pasan a pertenecer esos efectos". Destaca también la Audiencia el valor económico de esos residuos y la posibilidad legal de destinarlos a su venta para percibir su precio y financiar con él el propio servicio público. Concurre, en consecuencia, el requisito de la ajenidad y constata que existen indicios de posible delito del hurto en el apoderamiento de papel y cartón por parte de terceros no autorizados para ello. Por todo ello revoca el auto apelado y ordena la continuación de la tramitación de las deligencias previas (Auto de la Audiencia Provincial de Navarra nº 290/2014, de 1 de septiembre).

B. Anulación del juicio de primera instancia por no haberse dado la palabra a los denunciantes

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 23 de junio de 2014 estimó el recurso de apelación y revocó la sentencia de instancia y del acto del juicio. La razón fue que no se había dado la palabra en el juicio a los denunciantes, lo cual era abstolutamente necesario tratándose de un delito de desobediencia a la autoridad. La sentencia establece que la infracción de esa norma procesal determina que el acto del juicio y la posterior sentencia sean nulos de pleno derecho, y ordena que se proceda a señalar un nuevo acto de juicio en el que se dé la palabra a denunciantes y denunciado para llevar a cabo las actuaciones que sean convenientes.

C. Absolución de un delito de incendio forestal por no existir imprudencia grave

En la Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 1, de 25 de agosto de 2014 se decretó la absolución de un delito de incendio forestal por no haberse probado la imprudencia grave que exige el tipo penal. El acusado había prendido fuego a un bidón en el que había acumulado cartones y papeles. Como consecuencia del fuerte viento, el fuego se propagó hasta una masa forestal y se extendió posteriormente en distintas direcciones. Hasta su extinción fueron calcinados 89.900 metros cuadrados de matorral, hierbas finas y arbolado. El artículo 352 CP exige para este delito de incendio forestal una imprudencia grave que no existió, porque se pudo acreditar que el acusado había llamado al teléfono de emergencias (112) para preguntar si ese día podía quemar en su huerta, habiendo recibido una respuesta positiva. Con independencia de que el 112 careciera de competencia para autorizar el uso del fuego, la sentencia considera que el hecho de haber llamado para recabar información, hace que no pueda apreciarse una infracción de normas básicas de prudencia en el acusado, ni mucho menos una imprudencia grave.

6. PROBLEMAS

No han surgido problemas ambientales nuevos en este año. Pero tampoco se han solucionado los de los años anteriores. A nivel de la gestión ambiental el más problemático es el de los residuos, que se encuentra sin la cobertura de un Plan tras su anulación judicial y en el que todavía no se cuenta con una alternativa a la planta de incineración que en aquél se preveía. Más preocupante es el mantenimiento de una abúlica política ambiental. Ni el Gobierno de Navarra –en una situación de crisis económica y de minoría política– ha sido capaz en esta legislatura de diseñar y ejecutar una política ambiental dig-

na de dicho nombre, ni el legislativo ha sido capaz de impulsar esa política o, al menos, de dotar de un marco legislativo adaptado a la normativa europea y estatal de los últimos años. Como remate, este año se ha confirmado que la ley foral de contenido ambiental más importante de la legislatura (la de prohibición del fracking) se realizó con groseros errores de técnica legislativa y, además, incurriendo en una inconstitucionalidad que ha llevado a su anulación.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL

Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local: José Javier Esparza Abaurrea.

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: César Pérez Martín.

Secretaría General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.

Jefe de Sección del Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Agua: Félix Armendáriz Martínez.

7.2. LEYES FORALES Y DECRETOS FORALES

– Ley Foral 4/2014, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra (BON núm. 73, de 14 de abril de 2014).

– Decreto Foral 46/2014, 11 junio, por el que se prorroga la vigencia de los Planes Gestión de varias Zonas Especiales de Conservación (BON núm. 123, de 25 de junio de 2014).

– Decreto Foral 47/2014, de 11 de junio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado "Aritzakun-Urritzate-Gorramendi" como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 125, de 27 de junio de 2014).

– Decreto Foral 48/2014, de 11 de junio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado "Regata de Orabidea y turbera

Arxuri" como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 125, de 27 de junio de 2014).

– Decreto Foral 49/2014, 11 de junio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado "Río Baztan y regata Artesiaga" como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 125, de 27 de junio de 2014).

– Decreto Foral 51/2014, 2 de julio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado "Río Bidasoa" como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 144, de 24 de julio de 2014).

– Decreto Foral 52/2014, 2 de julio, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado "Sierra de Illón y Foz de Burgui" como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 144, de 24 de julio de 2014).

– Decreto Foral 105/2014, 5 de noviembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado "Belate" como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 245, de 17 de diciembre de 2014).

– Decreto Foral 117/2014, 29 de noviembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado "Sierra de Aralar" como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 16, de 26 de enero de 2015).

7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

– Orden Foral 501/2013, de 19 de diciembre, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se revisan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el Programa de Actuaciones para el periodo 2014-2017 (BON núm. 24, de 5 de febrero de 2014).

– Orden Foral 19/2014, de 21 de enero, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba la Normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2014, incluyendo determinadas medidas de control de poblaciones de especies exóticas invasoras (BON núm. 26, de 7 de febrero de 2014).

– Orden Foral 46/2014, de 25 de febrero, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se regula el aporte de alimento para determinadas especies de la fauna silvestre con

subproductos animales no destinados a consumo humano, el funcionamiento de los muladares de la Comunidad Foral de Navarra, se establece la zona de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario y se dictan normas para su funcionamiento (BON núm. 46, de 7 de marzo de 2014).

– Orden Foral 58/2014, de 7 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común, determinadas ayudas del eje 2 del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo (BON 4 de abril de 2014).

– Orden Foral 55/2014, de 20 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra 2014 (BON núm. 62, de 1 de abril de 2014).

– Orden Foral 109/2014, de 8 de abril, por la que se establecen los métodos específicos para la determinación de emisiones a la atmósfera de CO, O_2, NO_x y SO_2 (BON núm. 89, de 9 de mayo de 2014).

– Orden Foral 176/2014, de 13 de junio, por la que se aprueba la disposición general de Vedas Caza para la campaña 2014-2015 (BON núm. 125, de 27 de junio de 2014).

– Orden Foral 179/2014, de 17 de junio, por la que se establece el sistema de designación de los representantes de las Asociaciones Locales de Cazadores adjudicatarias de cotos de adjudicación directa en la Comisión Asesora de Caza (BON núm. 145, de 25 de julio de 2014).

– Orden Foral 195/2014, de 24 de junio, por la que se regula el uso del fuego en suelo no urbanizable para la prevención de incendios forestales (BON núm. 133, de 9 de julio de 2014).

– Resolución 1150/2013 de 31 de diciembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección a los efectos de la aplicación en Navarra del Real Decreto 1432/08, de 29 de agosto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas de alta tensión (BON núm. 18, de 28 de enero de 2014).

– Resolución 406/2014, de 15 de abril, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se aprueba la Instrucción técnica Ruido IT Ruido 001 relativa al contenido mínimo de informes de medida de ruido en instalaciones (BON núm. 92, de 14 de mayo de 2014).

– Resolución 620/2014, de 20 de junio, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se designan los suplentes temporales de los Directores de Servicio (BON núm. 128, de 3 de julio de 2014).

– Resolución 628/2014, de 24 de junio, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se autoriza la creación de zona de control de cangrejos alóctonos en el río Urederra (BON núm. 148, de 30 de julio de 2014).

7.4. JURISPRUDENCIA

A. Sentencia del Tribunal Constitucional

– STC 208/2014, de 15 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno), por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

B. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)

– STSJ de Navarra de 7 de febrero de 2014, ponente J. Galve Sauras. Aplicación de las mejores técnicas disponibles a autorización de vertidos imponiendo límites inferiores a los establecidos normativamente.

– STSJ de Navarra de 10 de febrero de 2014, ponente F. J. Pueyo Calleja. Autorización ambiental integrada de Central Térmica: anulación.

– STSJ de Navarra de 26 de febrero de 2014, ponente Mª. J. Azcona Labiano. Discrecionalidad en la concesión de subvención para vehículo destinado a la saca de madera.

– STSJ de Navarra de 28 de febrero de 2014, ponente F. J. Pueyo Calleja. Autorización ambiental integrada de Central Térmica: confirma su validez.

– STSJ de Navarra de 9 de mayo de 2014, ponente Rubio Pérez: vulneración de derechos fundamentales por el ruido provocado por el tráfico de una carretera. Inactividad municipal y del Gobierno de Navarra. Responsabilidad de la Administración foral sobre la adopción de medidas, pero no se impone indemnización porque no se pidió en vía administrativa.

– STSJ de Navarra de 15 de mayo de 2014, ponente Rubio Pérez: procedimiento sancionador en materia de caza. Inexigibilidad de propuesta de resolución y presunción de veracidad de las actas de inspección elaboradas por los guardas forestales.

– STSJ de Navarra de 12 de junio de 2014, ponente Pueyo Calleja: procedimiento sancionador en materia de caza. Inexigibilidad de propuesta de resolución y valor probatorio de las actas de inspección elaboradas por los guardas forestales. Responsabilidad del titular del coto de caza por hechos propios.

– STSJ de Navarra de 8 de octubre de 2014, ponente Pueyo Calleja: anulación de autorización de afecciones ambientales por tratarse de un acto inserto en un procedimiento complejo más amplio que ha sido anulado.

– STSJ de Navarra de 14 de octubre de 2014, ponente Pueyo Calleja: denegación procedente de autorización de afecciones ambientales para una actividad de explotación de gravas y arenas en suelo no urbanizable de preservación (subcategoría de suelo de valor para su explotación natural). Desestimación de la impugnación indirecta del Plan urbanístico basada en la pretendida contradicción de la prohibición de actividades mineras en ese tipo de suelo con la legislación minera.

C. Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo

– Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 20 de junio de 2014: responsabilidad patrimonial del Gobierno de Navarra por los daños producidos por la caída de un nido de cigüeñas.

– Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2, de 30 de junio de 2014: responsabilidad patrimonial del Gobierno de Navarra por los daños producidos por la caída de una rama de un árbo de un parque natural.

– Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 1 de septiembre de 2014: licencia de actividad clasificada con evaluación de impacto ambiental de una piscifactoría. Se rechazan los motivos de invalidez invocados por el recurrente.

– Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1, de 25 de noviembre de 2014: sanción por gestión de residuos de automóviles sin autorización de gestión. Anulación de la sanción por irregularidades en el procedimiento sancionador.

D. Resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden penal

– Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 1, de 25 de agosto de 2014. Absolución del delito de incendio forestal por no haberse probado la imprudencia grave que exige el tipo penal.

– Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra (sección primera), de 23 de junio de 2014. Estimación del recurso de apelación y revocación de la sentencia de instancia y del acto del juicio celebrado por desobediencia a la autoridad por no haber dado la palabra en dicho jucio a los denunciantes.

– Auto de la Audiencia Provincial de Navarra nº 290/2014, de 1 de septiembre. Revoca el sobreseimiento y archivo de las actuaciones y acuerda continuar las diligencia previas por delito de hurto y receptación, por rechazar que los residuos depositados en el interior de contenedores sean objetos abandonados y entender que son de propiedad de la Mancomunidad.

– Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Tudela nº 1, de 17 de octubre de 2014. Condena por una falta de desobediencia a la autoridad y absolución de una falta de respeto a la autoridad (guardas forestales).

8. BIBLIOGRAFÍA

Coleccionable Red Natura 2000, ed. Gobierno de Navarra [*http://www.navarra.es/home_es/Servicios/ficha/4727/Coleccionable-de-los-Lugares-de-Importancia-Comunitaria-de-Navarra#resultados*].

XXXVIII

Principado de Asturias: La primacía de las tareas de gestión medioambiental en tiempos de restricciones presupuestarias

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. *2.1 Protección ambiental. 2.2. Transporte y Movilidad. 2.3. Energía. 2.4. Fiscalidad ambiental*. 3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES. 7. APÉNDICE INFORMATIVO. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Se puede decir que 2014 ha sido el año de la vuelta a la normalidad en el plano político-institucional, en una legislatura reducida a un trienio, singularidad específica que viene soportando esta comunidad autónoma, tal como hemos puesto de manifiesto en los informes correspondientes a los años anteriores. Ciertamente, Asturias necesitaba sosiego para que las instituciones funcionasen, y afrontar así sin mayor dilación los muchos retos que tienen por delante los intereses públicos. No lo ha puesto fácil el contexto de contención presupuestaria a que ha obligado el cumplimiento de los objetivos de déficit "acordados" en el Consejo de Política Fiscal –recurridos ante el Tribunal Supremo por esta comunidad autónoma–, así

como tampoco el escenario de prórroga presupuestaria, que han limitado el desarrollo de las distintas políticas públicas. También la medioambiental.

Hay que destacar el esfuerzo legislativo hecho por el Gobierno asturiano, remitiendo a la Junta General numerosos proyectos de ley, promoviendo en este sentido una actividad legislativa encomiable. Pero de cuarenta y cinco parlamentarios que componen la Cámara legislativa, el Gobierno cuenta con el respaldo de diecisiete diputados. La búsqueda de acuerdos es una obligación aritmética, pero también un deber político. Esa responsabilidad implica a todos los diputados, y ahí, y en las prioridades partidistas, el trabajo legislativo parece que se ha pospuesto a otras labores parlamentarias, como las comisiones de investigación o las interpelaciones de control al Gobierno. Y las consecuencias son claras. Doce proyectos de ley esperan a culminar su tramitación en la Junta General del Principado, a sólo siete plenos del final de la legislatura. Entre las leyes pendientes de culminar su tramitación parlamentaria se encuentran dos muy importantes en materia medioambiental: la de transporte y movilidad sostenible, y la de sostenibilidad y protección ambiental, ámbitos ambos en los que es escasa la normativa asturiana. A estas alturas lo más probable es que ambos textos decaigan, lo que obligará a reiniciar desde cero en la próxima legislatura toda su tramitación.

Pero 2014 ha visto también como en la Junta General del Principado de Asturias se han aprobado Resoluciones y Mociones que afectan a la política de medio ambiente, instando al Consejo de Gobierno, por ejemplo, a elaborar un plan para la mejora de la calidad del aire del área metropolitana central de Asturias para los próximos cinco años que comprenda la totalidad de las zonas del Área central, o a mejorar los mecanismos de información continua a la ciudadanía sobre la calidad del aire en sus lugares de residencia, estableciendo, entre otras cosas, un protocolo específico de alerta temprana informativa cuando se produzcan situaciones que sean susceptibles de provocar alarma o inquietud en la población, o a impulsar, a la luz de las denuncias de la Unión Europea, un programa de revisión del cumplimiento de las Autorizaciones Ambientales Integradas de todas las actividades industriales susceptibles de provocar contaminación atmosférica, comprobando sus emisiones y estableciendo, si así fuera necesario, nuevas condiciones para que dichas emisiones no superen los umbrales máximos establecidos tanto en la normativa europea como en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

El Gobierno ha sido sensible a la problemática que genera la calidad del aire en Asturias, habiéndose aprobado en este año los Planes de Mejora de la Calidad del Aire en la Zona Central y en la aglomeración de Gijón. Pero en otras ocasiones, sin embargo, la toma de posición de la Cámara legislativa no ha dado los frutos esperados en la acción del ejecutivo, como ha sido el caso, por ejemplo, de la petición de elaboración de un programa o plan específico de desarrollo de la apicultura en el Principado de Asturias, que permita desarrollar y consolidar el sector, a corto plazo, como una de las alternativas y fuentes de diversificación de la agroganadería asturiana. O a que concluya los trabajos en orden a modificar el actual Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, necesitado de actualización. O modificar el sistema de acotamiento de pastoreo en caso de incendios previsto en la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes, para evitar el efecto penalizador que el mismo produce sobre los ganaderos, y en este mismo sentido, a que a su vez inste al Gobierno de la Nación a impulsar la modificación del artículo 50.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. O elaborar un plan estratégico de competitividad de las explotaciones agrarias, que permita garantizar la continuidad del sector y su competitividad, teniendo en cuenta, además, los cambios introducidos por la nueva Política Agraria Común. O un Plan Integral de Saneamiento para la ría de Villaviciosa. O acometer una reforma integral de la actual normativa autonómica en materia de caza que, entre otros aspectos, resuelva la problemática existente en relación con los daños ocasionados por la fauna silvestre, que determine al menos, entre otras cuestiones, la periodicidad de actualización del baremo de abono de los mismos y la creación de un organismo colegiado de valoración objetiva, que evite ambigüedades e imprecisiones en la determinación de los daños y su tasación. O determinar con claridad y precisión zonas libres de lobos en Asturias y permitir, con independencia de que el lobo se declare o no especie cinegética, la participación de cazadores, preferentemente locales, en las medidas de control poblacional.

Por lo anteriormente dicho, y a pesar de esa cierta vuelta a la normalidad institucional que hemos destacado, la política medioambiental en Asturias se sigue desarrollando bajo las mismas coordenadas que la vienen caracterizando, al menos, en los últimos años tres años. A pesar de que en el año 2014 el Principado no ha podido contar con unos presupuestos propios, el que haya habido actividad de ejecución medioambiental, que no legislativa, sigue siendo lo más significativo. Bien visible, por ejemplo, en cuestiones tan relevantes como las que tienen que ver con la ganadería y la agricultura, en las que Asturias se juega mucho, sobre todo

dada su singularidad como zona de montaña. Los proyectos de desarrollo rural son esenciales en esta comunidad, no solo para los ganaderos y los agricultores, también para la industria agroalimentaria, para contribuir a la cohesión social, y para frenar la sangría demográfica del medio rural, uno de los más graves problemas que la aquejan. De ahí la trascendencia que ha tenido la formulación del Plan de Desarrollo Rural 2014-2020. O combatir el declive y el envejecimiento de la población, tarea en la que Asturias aspira así a ser la tercera comunidad, tras Galicia y Castilla y León, en desarrollar una estrategia específica en materia de envejecimiento demográfico. Para seguir avanzando en la apuesta del Gobierno de Asturias por buscar una solución a la crisis poblacional, que culminaría con la elaboración de un documento estratégico para el período 2015-2025, ha quedado constituido un grupo interterritorial con participación de Galicia, La Rioja, Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha, y se celebró el II Encuentro Interterritorial por el Cambio Demográfico, que da continuidad a la llamada *Declaración de Oviedo*, documento en el que los gobiernos de las comunidades autónomas implicadas pusieron las bases para impulsar iniciativas tanto en el ámbito español como en el europeo que frenen la pérdida de población y el envejecimiento y favorezcan la fijación de habitantes, compartiendo todos un mismo afán: que se reconozca que el envejecimiento y el declive demográfico suponen un asunto medioambiental de Estado, y que se tenga en cuenta la crisis demográfica y el envejecimiento poblacional, tanto en el reparto de los recursos comunitarios del nuevo marco financiero 2014-2020, como en la definición del nuevo modelo de financiación autonómica, que tendrá una repercusión directa en la distribución territorial de la riqueza, la igualdad de oportunidades y la financiación de los servicios básicos, elementos esenciales para el reequilibrio demográfico.

2. LEGISLACIÓN

2.1. PROTECCIÓN AMBIENTAL

Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Sostenibilidad y Protección Ambiental. Se incluye en este informe porque se trata del primer paso en firme en esta comunidad autónoma para poner fin a la anomalía que representaba que el Principado de Asturias sea una de las pocas comunidades autónomas que carecen de legislación propia en la materia, y en la que sigue vigente el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Sin embargo, en la medida que se trata de un proyecto de ley

pendiente del trámite de enmiendas, y siendo muy probable que su tramitación parlamentaria decaiga por las razones que ya hemos señalado en el punto I de este informe, no parece oportuno en este momento analizarlo exhaustivamente. Es por ello que nos limitaremos a destacar algunos de sus aspectos más relevantes, relativos al objeto y a los criterios e instrumentos de intervención administrativa. El objeto del proyecto de Ley no es otro que el establecimiento de los fines y principios a que queda sujeta por razones de sostenibilidad medioambiental la actividad de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos y la de las entidades locales, en todos sus actos y disposiciones, así como las actuaciones de los ciudadanos, personas físicas y jurídicas. Además, persigue regular los procedimientos ambientales a los que deben someterse los planes, los programas, los proyectos, las instalaciones y las actividades que tengan incidencia sobre el medio ambiente, a través de los siguientes medios de intervención administrativa:

Evaluación ambiental estratégica de planes y programas; Evaluación de impacto ambiental de proyectos; Autorización ambiental integrada de instalaciones; Licencia ambiental de las actividades; Comunicación ambiental de las actividades. Medios de intervención que se complementan con los instrumentos voluntarios para la mejora ambiental, entre los que cabe citar el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental o el sistema de etiquetado ecológico.

Se establecen también las finalidades y los principios rectores generales de la política ambiental del Principado de Asturias: los principios de aprovechamiento sostenible de los recursos; de cautela y acción preventiva; de gestión activa; de corrección de los daños, preferentemente en la fuente; quien contamina paga y quien daña responde: Deben integrarse la protección del medio ambiente en la definición, planificación, desarrollo y ejecución de todas las políticas territoriales y sectoriales como una variable clave para conseguir un desarrollo sostenible. Se introducen criterios de solidaridad intergeneracional respondiendo a las necesidades de las generaciones venideras y a los desafíos planteados por los cambios demográficos. Y se quiere hacer de la lucha frente a los efectos adversos del cambio climático un eje horizontal de la acción pública del Principado de Asturias, procurando en el ámbito de sus decisiones sobre las diferentes políticas mitigar su impacto y mejorar la capacidad de adaptación.

Destacar igualmente que la norma contempla previsiones específicas particulares sobre protección de las aguas y el litoral, el suelo, la atmósfera, el ruido o los residuos.

Incluimos también en este apartado la *Ley del Principado de Asturias 9/2014, de 17 de julio, de Comercio Interior,* mediante la que se modifica la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre. La citada ley del Principado de Asturias contiene en su título I, capítulo II, la regulación de la ordenación de la implantación territorial del equipamiento comercial en el Principado de Asturias, estableciendo en su artículo 19 los supuestos de implantación, modificación o traslado del gran equipamiento comercial que se someterán a evaluación de impacto estructural; asimismo, en el artículo 20 desarrolla los supuestos que se someterán a evaluación de impacto ambiental, resultando, por todo ello, sometidos a un doble control aquellos que se sitúen fuera de la trama urbana. Teniendo en cuenta que la articulación práctica de dichos instrumentos ha resultado redundante y habida cuenta de que la evaluación de impacto estructural puede plantear dificultades desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, según han venido a poner de manifiesto las propias instituciones comunitarias, se opta por suprimir esa evaluación de impacto estructural, manteniendo, eso sí, la evaluación de impacto ambiental, que no suscita problemas desde la perspectiva del Derecho comunitario y que incorpora criterios de sostenibilidad, y, justamente por la legitimidad de los controles medioambientales ex ante, se extiende a los grandes equipamientos comerciales situados no sólo fuera de la trama urbana, como hasta ahora, sino también dentro de la misma, una vez que, respecto de ellos, los indicadores medioambientales que podían barajarse a través de la evaluación de impacto estructural quedan neutralizados por la supresión de la misma. La evaluación de impacto ambiental se ha revelado, por lo demás, como el instrumento más adecuado para la protección del medio ambiente y el que más garantías ofrece, por su conocimiento y reiterada práctica, a los operadores; instrumento que ha sido objeto de reforma por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación de impacto ambiental, que refuerza su carácter esencial en la tutela del medio ambiente, y que se encuentra amparado por razones de interés general de acuerdo con la citada Directiva 2006/123 CE.

Los requisitos para la ordenación de los equipamientos comerciales, recogidos tanto en la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, como en el Decreto 119/2010, de 15 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente la Revisión de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial, se mantienen inalterados, introduciendo un mecanismo de comunicación previa al órgano competente en materia de comercio, que permita el cumplimiento eficaz de las funciones de coordinación, promoción y desarrollo del sector comercial por parte de éste, sin establecer medidas gravosas para los prestadores de servicios.

Dada la incidencia que sin duda tiene la presente modificación legal en el citado Decreto 119/2010, de 15 de septiembre, se ordena al Consejo de Gobierno que lleve a cabo su adecuación en un plazo de tres meses y se derogan expresamente su artículo 41, relativo a la evaluación de impacto estructural, y cuantas referencias se contengan a dicha evaluación.

2.2. TRANSPORTE Y MOVILIDAD

Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transporte y Movilidad Sostenible. En la medida que se trata de un proyecto de ley pendiente de trámite de enmiendas, y siendo muy probable que su tramitación parlamentaria decaiga por las razones que ya hemos señalado en el punto I de este informe, no parece oportuno en este momento analizarlo con un mínimo detenimiento. Señalar que la norma tiene por objeto regular los transportes y las actividades auxiliares y complementarias de éstos de competencia del Principado de Asturias y de sus concejos, así como promover una movilidad universalmente accesible, segura, asequible y que utilice, preferentemente, modos de transporte sostenibles. Viene justificada no solo por el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, durante el cual se han sucedido acontecimientos tales como la excesiva proliferación del uso del vehículo privado motorizado, con los consiguientes problemas medioambientales, económicos y para la salud generados por la saturación viaria, la accidentalidad, la ineficiencia energética, la emisión de gases de efecto invernadero y otros, sino porque todas estas circunstancias no tenidas en cuenta suficientemente entonces por el legislador estatal aconsejan que la regulación del transporte no se realice en un cuerpo legal ajeno a materias con las que se ve diariamente involucrado, sino en sintonía con las mismas; y es por ello por lo que cobra relevancia señalar la competencia también exclusiva del Principado de Asturias en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, y sobre las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra comunidad autónoma, así como su competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, de la protección del medio ambiente y del régimen local.

2.3. ENERGÍA

Decreto 91/2014, de 22 de octubre, de segunda modificación del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias. Esta norma trae causa del Decreto 216/2012, de 23 de

octubre, de primera modificación del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias, que modificó la Disposición transitoria única de esta norma con el fin de posibilitar la obtención de una prórroga para la puesta en servicio hasta el 31 de diciembre de 2014. No obstante lo anterior, por el Gobierno de España no se había procedido a establecer el nuevo régimen retributivo aplicable a este tipo de instalaciones, persistiendo, por lo tanto, la incertidumbre sobre dicha regulación lo que imposibilitaba la construcción de nuevos parques eólicos en España, incluidos aquellos previstos en el Principado de Asturias cuya tramitación se inició al amparo del Decreto 13/1999, de 11 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación de parques eólicos en el Principado de Asturias. Por ello, ya en 2014, y siendo los plazos habituales de duración de las obras de construcción de estas instalaciones de unos 12 meses, la fecha límite del 31 de diciembre de 2014 para proceder a su puesta en marcha, se revelaba materialmente imposible de cumplir, siendo necesaria su nueva ampliación. Sin embargo, si bien las causas del retraso en la ejecución de los proyectos no son imputables a los promotores de los parques eólicos, dicha situación de prórrogas consecutivas no podía prolongarse indefinidamente, por lo que se hacía necesario limitarla de manera definitiva. A este respecto, la citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en el apartado 3 de su disposición transitoria primera establece que "Las declaraciones de impacto ambiental publicadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley perderán su vigencia y cesarán en la producción de los efectos que le son propios si no se hubiera comenzado la ejecución de los proyectos o actividades en el plazo máximo de seis años desde la entrada en vigor de esta Ley. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental del proyecto conforme a lo establecido en esta Ley". Dado que la citada ley entró en vigor el 12 de diciembre de 2013, la fecha límite para el inicio de las obras alcanzaría hasta el 12 de diciembre de 2019, pudiendo extenderse la puesta en servicio otros 12 meses, hasta el 12 de diciembre de 2020.

Por último, en su Disposición final única se establece la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación de la norma para establecer la posibilidad de que los promotores de parques eólicos citados en la Disposición transitoria primera puedan solicitar antes del 31 de diciembre de 2014 la aplicación a sus expedientes de los plazos dispuestos en la misma.

2.4. FISCALIDAD AMBIENTAL

Ley del Principado de Asturias 1/2014, de 14 de abril del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua. Deroga el título II, «Canon de

saneamiento», la letra b) del artículo 24 y la disposición adicional sexta de la Ley del Principado de Asturias 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas, así como la disposición final segunda de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013.

Los cambios habidos en el Principado de Asturias relacionados con los usos del agua y las afecciones generadas sobre el medio ambiente han aconsejado revisar la tributación del agua en este territorio. Por ello, al amparo de lo dispuesto en la disposición final quinta de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013, se ha aprobado esta Ley, que define el nuevo tributo como un impuesto de marcado carácter extrafiscal que tiene como finalidad incentivar el uso racional y eficiente del agua y obtener recursos con los que preservar, proteger, mejorar y restaurar el medio hídrico. El uso racional y eficiente se potencia en la ley a través de distintos mecanismos: fijando una cuota variable más elevada a partir de un nivel de consumo de agua que se considera el umbral máximo de uso racional del recurso; incentivando la utilización de técnicas no contaminantes en la utilización del agua en las actividades agropecuarias mediante su exención del impuesto; y, en el caso de usos industriales, estableciendo que la base imponible se determinará en función de la carga contaminante.

La afectación de los recursos obtenidos por el impuesto a la mejora de la calidad de las aguas aparece explicitada en el artículo 2 de la Ley y precisamente es esa finalidad, la que justifica el establecimiento de una cuota fija que permitirá obtener los recursos necesarios para afrontar las inversiones y los gastos de mantenimiento de las instalaciones de depuración de aguas residuales.

Se grava no solo el consumo real del agua sino también el potencial, lo que responde a los principios que informan las normas relativas al régimen tributario integrante del derecho ambiental de aguas de la Unión Europea que no se reducen exclusivamente al principio de quien contamina paga.

La estructura de la norma responde a la de cualquier otro impuesto: naturaleza y hecho imponible; bases imponibles (en función del uso de agua y en función de la carga contaminante); cuota tributaria y gestión del impuesto (se atribuye al Ente Público de Servicios Tributarios).

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

No se han producido novedades en este apartado. Señalaremos únicamente que en relación con la gestión de la Red de Espacios Naturales

Protegidos del Principado de Asturias, y amparándose en los respectivos planes rectores de uso y gestión, los consejos rectores de algunos de los parques naturales han adoptado acuerdos relativos a la delegación de determinadas competencias a favor de los órganos unipersonales (Presidencia, Vicepresidencia o director-conservador), atribuyéndoles la autorización o prohibición de determinados usos o actividades, o la facultad de establecer restricciones al desarrollo de estos. El régimen jurídico de la delegación responde a las siguientes reglas básicas:

a) La delegación de competencias se entiende referida tanto a la producción de actos o documentos administrativos mediante la estampación de firma autógrafa como a la validación electrónica de estos que se establezca en cada momento en razón del procedimiento administrativo de que se trate.

b) El ejercicio de las competencias se ajustará a lo dispuesto en los artículos 16 y 19 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. Las resoluciones administrativas adoptadas en virtud de la delegación indicarán expresamente esta circunstancia, anteponiéndose a la firma o validación la expresión "por delegación" seguida de la fecha de aquella y la del BOPA en que se ha publicado.

c) El Consejo Rector podrá avocar para sí el conocimiento de cualesquiera de los asuntos y competencias objeto de la presente delegación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente. En todo caso, lo establecido en los acuerdos de delegación se entiende sin menoscabo de las facultades de dirección y control que corresponden a la Presidencia del Consejo Rector.

En concreto, los acuerdos adoptados por los consejos rectores son los siguientes: Acuerdo de 26 de septiembre de 2013, del Consejo Rector del Parque Natural de Somiedo, sobre delegación de determinadas competencias; Acuerdo de 5 de noviembre de 2013, de la Comisión Rectora del Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa, sobre delegación de determinadas competencias; Acuerdo de 20 de noviembre de 2013, de la Comisión Rectora del Parque Natural de Redes, sobre delegación de determinadas competencias.

4. EJECUCIÓN

En este capítulo destacaremos en primer lugar la aprobación del nuevo Plan de Desarrollo Rural 2014-2020, a cuya relevancia para esta comunidad autónoma ya no hemos referido en el punto 1 de este informe. El

conjunto total de las seis prioridades que se incluyen en el plan suponen un presupuesto de 325 millones de euros, que alcanzarán un gasto público de 500 millones de euros de inversión para el medio rural asturiano. El porcentaje de aportación de los fondos del Plan de Desarrollo Rural otorga un cincuenta y tres por ciento a ayudas europeas y un cuarenta y siete por ciento al ámbito estatal y autonómico, si bien el algún caso la financiación europea alcanza el ochenta por ciento. El Principado destina 70 millones de euros al EJE LEADER, línea a la que el Gobierno de Asturias continua prestando especial consideración por su carácter dinamizador dentro del medio rural y su fomento de la participación de los actores del medio rural. El Plan incluye también 19 millones para la incorporación de jóvenes; cincuenta y siete millones de euros para la modernización de explotaciones agrícolas; cincuenta y siete millones para la mejora de las inversiones en industrias agroalimentarias; ciento diez millones para ayudas vinculadas al agroambiente y, ochenta y nueve millones para el sector forestal, entre otras líneas.

El nuevo Plan de Desarrollo Rural puede decirse que es continuista, respecto del anterior, porque el Gobierno del Principado destina el grueso de la dotación financiera al sector ganadero, que continúa siendo la espina dorsal del sector primario de la región; es por tanto un objetivo prioritario para el Principado. Pero también se puede decir que es un plan innovador porque, por primera vez y sin precedentes en ningún PDR anterior, se incluyen medidas como I+D en las que participarán directamente ganaderos y agricultores y las asociaciones que representan al sector. También por primera vez se establece un sistema de gestión territorial para aquellas superficies hasta ahora inutilizadas y que siendo susceptibles de aprovechamiento ganadero puedan ser recuperadas por los actores del medio rural con un compromiso de mantenimiento y conservación en el tiempo. Por primera vez y con carácter absolutamente innovador, se incluye un nuevo sistema que en Europa viene a denominarse de alto valor ecológico que en el caso de Asturias permitirá conjugar la conservación del entorno con el desarrollo de actividades endógenas ligadas básicamente a la actividad agroganadera y forestal.

El Gobierno asturiano ha subrayado especialmente el esfuerzo inversor que ha comprometido con el medio rural, especialmente después de que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente anunciara su intención de rebajar su aportación en la cofinanciación de las ayudas al desarrollo rural, que han quedado reducidas al 30 por ciento, dejando el resto de la cofinanciación en manos de las comunidades autónomas.

También en este apartado referido a la ejecución debemos destacar la aprobación del Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2014-2024 tiene por objeto definir y programar las directrices que deben seguir las diversas actuaciones, públicas o privadas, relativas a la prevención y gestión de los residuos en el ámbito territorial del Principado de Asturias, con el fin de proteger el medio ambiente y la salud de las personas; pero, además, el Plan Estratégico resulta necesario para permitir la construcción de nuevas instalaciones de tratamiento de residuos en Asturias, cuestión esta que ha suscitado y suscita gran controversia, como veremos en el punto 6 de este informe. El Plan cubre un horizonte temporal de 11 años, desde 2014 hasta 2024, con evaluaciones periódicas cada seis años, según establece el artículo 14 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. La revisión se hará a finales de 2019 y tiene como finalidad evaluar el cumplimiento de los objetivos fijados en ese período y establecer nuevas actuaciones para el segundo horizonte del Plan, de carácter más estratégico, que abarca el período 2020-2024. Se establece la prórroga automática del Plan en 2024 en el caso de que no resultase sustituido por un nuevo plan autonómico.

En cuanto a su ámbito material, el Plan es aplicable a todos los residuos incluidos dentro del marco de aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que se generen en territorio asturiano o que procedan del exterior de la Comunidad Autónoma pero sean gestionados a través de empresas localizadas en el Principado. Se excluyen aquellos residuos que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, según el artículo 2.1 y 2.2. En particular, se consideran excluidos los residuos de actividades mineras y los suelos contaminados (aunque sí se incluyen los suelos contaminados que se han convertido en residuos). Los residuos recogidos en este plan, por lo tanto, son los siguientes: residuos urbanos, incluyendo en esta categoría los residuos domésticos y comerciales; residuos industriales; residuos de construcción y demolición; lodos de depuradora; residuos agrícolas, ganaderos y pesqueros; residuos sanitarios; residuos con legislación específica como los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, vehículos fuera de uso, neumáticos fuera de uso y pilas y acumuladores. Además, se han analizado en un capítulo independiente los biorresiduos, nuevo concepto de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que incluye los residuos biodegradables de jardines y parques, los residuos alimenticios y de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de venta al por menor, y los residuos comparables procedentes de plantas de

procesado de alimentos, a los que el presente Plan pretende dar una importancia destacable.

Cabe señalar, por último, que los residuos constituyen un ámbito transversal de la sociedad y, por lo tanto, su prevención, generación, gestión y control implican de una u otra forma a todos los estamentos: desde los ciudadanos hasta las distintas administraciones públicas, pasando por las actividades económicas en general y el sector económico de los residuos. En este sentido, conviene resaltar que, si bien las competencias relativas de las administraciones locales y autonómica están claramente establecidas en el artículo 12 de la Ley de Residuos y en la normativa básica (Ley de Bases de Régimen Local y normas de desarrollo), en el Principado de Asturias se ha apostado por un régimen consorciado en el que participan ambas administraciones, lo que redunda en una mejora de la coordinación y la eficacia.

Dentro del amplio conjunto de medidas que de forma directa o indirecta inciden en la gestión medioambiental destacaremos también los planes estratégicos de subvenciones elaborados por las dos consejerías con competencias en la materia que nos ocupa. La Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, mediante Resolución de 28 de febrero de 2014, aprueba el pertinente Plan Estratégico de Subvenciones. El Plan "se elabora tratando de maximizar los beneficios de los recursos presupuestarios disponibles de la Consejería y destinados al fomento de los sectores agrícola; ganadero; forestal, agroalimentario; pesquero; de los recursos naturales y del desarrollo rural". Asimismo, el Plan se estructura en tres anexos, en los que se establecen los objetivos estratégicos de cada una de las direcciones generales en las que se estructura la Consejería, se identifican el objeto, régimen y dotación económica de las convocatorias en el ejercicio 2014 de cada una de las subvenciones; fuentes de financiación y plazos de ejecución; en función de la clasificación presupuestaria de los destinatarios de estas: subvenciones a las corporaciones locales y al sector público, subvenciones a empresas privadas y subvenciones a familias e instituciones sin fines de lucro. Se establecen igualmente los indicadores de seguimiento, control y evaluación de los objetivos.

Baste mencionar, a título de ejemplo, que en relación con los recursos naturales los objetivos estratégicos que se marca la Consejería son los siguientes: promover una adecuada gestión de los espacios naturales protegidos del Principado de Asturias implicando a sus habitantes; promover actuaciones que contribuyan a la mejora de la situación poblacional de las especies de flora y fauna protegidas; poner en valor el importante recurso

que suponen las especies cinegéticas y piscícolas del Principado de Asturias; y potenciar la vigilancia y custodia de los recursos naturales. En concreto, para el mantenimiento y la mejora de los espacios naturales se destina una partida de 200.000 euros.

Por su parte, la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente aprueba su Plan Estratégico de Subvenciones mediante la Resolución de 7 de marzo de 2014. Al igual que en el caso anterior, el Plan se elabora tratando de maximizar los beneficios de los recursos con que se cuenta, destinándose las subvenciones a aquellas áreas o actividades que constituyen el ámbito material de las competencias atribuidas al Principado de Asturias. El Plan, asimismo, se estructura en dos partes: una primera dedicada a las subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva; y otra dedicada a las concedidas de forma directa, limitándose el Plan en este segundo caso a detallar los objetivos que pretenden conseguirse, los costes previstos para su realización y las fuentes de financiación.

En cumplimiento de los citados planes estratégicos de subvenciones se han ido adoptando las correspondientes resoluciones para su ejecución. Entre las citadas resoluciones podemos destacar las siguientes adoptadas por la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos: Resolución de 4 de marzo de 2014, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para nuevas plantaciones de manzano de sidra 15. El objetivo prioritario de esta medida es el apoyo a la diversificación de las producciones agrarias, con el fin de incorporar nuevas técnicas de cultivo, incentivando la instauración de nuevas plantaciones de rápida entrada en producción, a la vez que se contribuye con esta medida a la mejora del entorno natural mediante la protección de unos cultivos tradicionalmente vinculados al paisaje de esta comunidad autónoma. Además, en relación con el manzano de sidra, cabe mencionar la Resolución de 14 de enero de 2014 por la que se crea la Comisión Gestora del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida "Sidra de Asturias"; Resolución de 4 de marzo de 2014, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para servicios de asesoría en las pequeñas y medianas explotaciones agrarias del Principado de Asturias dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas prestados por las Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura, con el fin de promocionar la lucha integrada contra los agentes nocivos que ocasionan daños a los cultivos. Este tipo de ayudas se considera primordial para obtener alimentos de calidad demandados por los consumidores, mejorar las condiciones de trabajo en el medio rural y ayudar a mejorar las condiciones medioambientales; Resolución de 4 de marzo de 2014, por la que se

aprueba la convocatoria de subvenciones para el apoyo de la sanidad vegetal. Comprende ayudas a las medidas fitosanitarias de salvaguarda contra agentes nocivos que pudieran ocasionar daños importantes a los diversos cultivos y que por su elevada virulencia hace necesaria la intervención de la Administración competente; Resolución de 18 de marzo de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de ayudas para acciones de ordenación y desarrollo de bosques en zonas rurales destinadas a empresas privadas y particulares. En este caso, las acciones de ordenación y desarrollo de bosques que se regulan son: medidas para el aumento del valor económico de los bosques; medidas para la primera forestación de tierras no agrícolas; medidas para la restauración del potencial forestal dañado e implantación de medidas preventivas.

La contaminación atmosférica es uno de los problemas medio ambientales más serios para la comunidad autónoma. En este ámbito se han aprobado en 2014 los Planes de Mejora de la Calidad del Aire con el objeto de conseguir una mejora sustancial de la calidad del aire a corto plazo, así como el cumplimiento de los límites legales recogidos en la normativa para las partículas PM10. Nos referimos al Plan de Mejora de la Calidad del Aire en la zona ES0302 Asturias Central, que se localiza en una zona entorno a la estación de Matadero, que incluye el puerto de Avilés y sus inmediaciones; y Plan de mejora de la calidad del aire en la aglomeración de Gijón ES0304. Mediante Resolución de 10 de noviembre de 2014, de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, se crean los Comités de Coordinación y Seguimiento de las actuaciones contra la contaminación que se desarrollen en ejecución del Plan de mejora de la calidad del aire, y mediante Resolución de 14 de noviembre de 2014, de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, se convoca a las asociaciones de vecinos y a las asociaciones ecologistas para la presentación de candidaturas a los Comités de Coordinación y Seguimiento de las actuaciones contra la contaminación que se desarrollen en ejecución de los Planes de mejora de la calidad del aire.

Incluimos por último en este apartado algunas medidas adoptadas para facilitar la gestión administrativa en materias tan sensibles para el medio ambiente como los suelos contaminados o la transformación urbanística de los suelos. Mediante *Resolución de 20 de marzo de 2014 de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente,* se ha procedido al establecimiento de los Niveles Genéricos de Referencia en el territorio del Principado de Asturias para metales pesados, que sirvan de parámetro básico utilizado para la determinar los suelos que requieren una valoración de riesgos, para de acuerdo con la misma proceder en su caso a su declara-

ción como suelos contaminados, incluyendo el listado de contaminantes y niveles genéricos de referencia de metales pesados en suelos para protección de la salud humana en el Principado de Asturias. A los efectos de la mejor aplicación de sus previsiones, se establecen también las definiciones de lo que deba entenderse por "uso residencial urbano", "uso industrial del suelo", "uso recreativo" y "otros usos". Hay que tener en cuenta que el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, en su art. 6 señala que son los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta el uso actual y futuro de los suelos considerados, quien determinará qué niveles genéricos de referencia son de aplicación en cada caso.

Al objeto de dar cumplimiento a las finalidades y objetivos de la legislación asturiana en materia de ordenación urbanística y territorial, y hacer efectivos los derechos de los ciudadanos a la información urbanística referida a los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos y a la situación urbanística de los terrenos, así como a las actividades y medidas que puedan afectar a la misma, mediante *Resolución de 2 de septiembre de 2014, de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente,* se ha establecido una Instrucción sobre la normalización de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística para su incorporación al Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística y su integración en el Sistema de Información Territorial del Principado de Asturias. No se establecen en esta Instrucción qué documentos han de incluir los instrumentos de planeamiento urbanístico, pues se trata de una cuestión que ya se encuentra regulada con carácter preceptivo en la correspondiente legislación, sino las condiciones mínimas y unificadas de su formato de presentación, tanto en soporte papel como digital, para permitir su inclusión en el Registro de manera que la información sea homogénea y accesible no sólo para los agentes urbanísticos, sino para todos los ciudadanos. Por ejemplo: La Instrucción no exige que un Plan Parcial contenga un plano denominado "Usos pormenorizados" con un número o clave determinado, puesto que la legislación ya establece que "los planos de ordenación reflejarán, como mínimo, la asignación de usos pormenorizados, con expresión de alineaciones y alturas de la edificación". Tampoco fija que este plano contenga determinados niveles o capas de información, porque las determinaciones de la pormenorización de usos ya están establecidas en la legislación. Lo que sí hace esta Instrucción es fijar una nomenclatura homogénea para la denominación de su archivo informático correspondiente y para la asignación de usos pormenorizados, con un nombre de nivel o capa determinado,

y una denominación codificada homogénea, en la que el uso predominante se designa en función de que sea residencial, industrial, comercial o de servicios. Igualmente, por ejemplo, no obliga a que el Plan General de Ordenación asigne un aprovechamiento medio a cada polígono o unidad de actuación en suelo urbano no consolidado, porque el ROTU deja esta cuestión a discreción de la administración urbanística actuante. Sin embargo, en caso de que ésta considere oportuna esta determinación, la Instrucción establece su formato homogéneo. Por ejemplo: la legislación urbanística no obliga al Plan General de Ordenación a establecer usos pormenorizados en un polígono de suelo urbanizable sectorizado, pero dentro del nivel o capa se contempla esa posibilidad, y se establecen sus contenidos.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Mediante la Sentencia del TSJ del Principado de Asturias núm. 1079/2013, de 7 de octubre de 2013 (JUR 2013, 321771), se resuelve el recurso interpuesto por una particular contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la Demarcación de Costas en Asturias de la petición formulada de reducir la zona de servidumbre de protección de dominio público marítimo-terrestre a los 20 metros previstos en la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y en la disposición transitoria novena del Reglamento de Costas aprobado por Real Decreto 147/1989, de 1 de diciembre, respecto de la finca propiedad de la recurrente. Dejando al margen los motivos formales aducidos por el abogado del Estado y que son desestimados por la Sala (primero, la ausencia de actividad administrativa susceptible de recurso contencioso-administrativo o, en su caso, que resulta extemporánea, y, segundo, que incurre en evidente desviación procesal en la pretensión ejercitada en la demanda; FD 3º, 4º y 5º), la cuestión de fondo es resuelta por el Tribunal en sentido desfavorable para la recurrente, al entender que la finca en cuestión no reúne los requisitos "para ser considerada como suelo urbano y como así resulta del propio expediente de delimitación del dominio público marítimo terrestre en el Ayuntamiento de Valdés, al incluir la parcela discutida dentro de la zona de servidumbre de protección por no tener la condición de suelo urbano, de área con edificación consolidada o dispusiera de los servicios que la legislación urbanística exige para atribuirle dicha condición" (FD 6º).

Mediante la Sentencia del TSJ del Principado de Asturias núm. 63/2014, de 31 de enero de 2014 (JUR 2014, 45524) se resuelve el recurso interpuesto por Iberdrola Renovables Energía, S. A., contra la Resolución de

la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de fecha 26 de julio de 2012, que dispuso: l) declarar extinguido, por caducidad, el derecho al aprovechamiento hidroeléctrico otorgado a favor de la recurrente, con destino a producción de energía eléctrica, por la interrupción permanente de la explotación durante más de tres años consecutivos por causa imputable a su titular; 2) cancelar la inscripción en el Registro de Aguas; y 3) revertir al Estado gratuitamente y libres de cargas todos los elementos que constituyen el aprovechamiento y se hayan construido sobre el dominio público hidráulico, cualquiera que sea su destino. Acreditado que dicho aprovechamiento estuvo paralizado ininterrumpidamente por un tiempo superior a tres años, corresponde al titular del aprovechamiento probar que su no utilización y aprovechamiento no le es imputable, aduciendo para ello que obedeció a causa de fuerza mayor. Frente a la tesis de la recurrente de que la paralización fue producida por una riada extraordinaria ocurrida el 11 de febrero de 2009 que conllevó el desbordamiento del río Urumea, y que causó daños severos en la instalación que impidieron su funcionamiento, la Sala desestima que estemos ante un caso de fuerza mayor: "(…) las circunstancias atmosféricas que se invocan no pueden estimarse como fenómenos determinantes de fuerza mayor, en el sentido de resultar imprevisibles o en su caso inevitables, toda vez que las fuertes lluvias acaecidas en dicha ocasión no tienen el carácter de extraordinarias"; y añade que "los daños sufridos en los canales por deslizamientos de taludes y acumulación de acarreos en las obras de toma son frecuentes en este tipo de centrales de la cuenca cantábrica" (FD 2º) y concluye que "la caducidad solo se interrumpe con la puesta en actividad del aprovechamiento de la concesión de aguas" (FD 3º). Y, por último, rechaza la Sala que pueda invocarse el interés general como criterio para defender la continuidad de la concesión, "estimando además que el interés público siempre estará mejor protegido por medio de la Administración que tiene atribuida la competencia sobre las aguas terrestres que el interés público que pueda invocar la empresa concesionaria del aprovechamiento de las aguas aunque su destino sea la producción de energía eléctrica" (FD 4º).

Referimos también la Sentencia del TSJ del Principado de Asturias núm. 1439/2013, de 23 de diciembre de 2013 (JUR 2014, 16095), relativa al recurso interpuesto por un particular y la asociación Plataforma Roces Residencial Sostenible contra el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias (CUOTA), en permanente y en sesión de fecha 5 de agosto de 2009, relativo al expediente urbanístico de aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan Especial del Área Residencial de Roces, en el concejo de Gijón/Xixón. En relación

con este asunto, es de interés la posición de la Sala respecto a la relación entre la evaluación ambiental estratégica y el planeamiento urbanístico. A este respecto, la Sala se remite a reproducir el FD 3º de su anterior Sentencia de 30 de diciembre de 2012 (JUR 2012, 58003), afirmando que: "El art. 90 del ROTU en su apartado 2º punto 5º, y el art. 279.3 apartado d) del ROTU, aprobado por Decreto 278/2007 de 4 de diciembre, establecen que la modificación de cualquier instrumento de ordenación urbanística requiere trámite ambiental si éste ha sido necesario para la elaboración del instrumento inicial, es decir, del instrumento que se pretende modificar. De esta forma y según sostiene la parte recurrente, si el Plan Especial del Área Residencial de Roces exigió en su elaboración evaluación ambiental, también debe exigirse ese mismo trámite a la modificación aunque sea puntual del mismo. Sobre esta base la recurrente considera que el Plan Especial en su redacción original estaba precisado de Evaluación Ambiental Estratégica. Ciertamente esta Sala no ha aceptado a considerar que la parte recurrente haya acreditado ni que el plan original hubiese sido objeto de Evaluación Ambiental Estratégica, ni que se haya argumentado la necesidad de ese trámite. Lo cierto es que el art. 90.2. a) 6º, dentro de la sección segunda del capítulo 5ª del Título III, del ROTU, que lleva por rúbrica de las evaluaciones de impacto, y por tanto de la norma específica en la materia, solo supedita a E.A.E., las modificaciones de los planes especiales de actuación urbanística concertada –como es el caso que decidimos– y que las partes asumen pacíficamente que es así, cuando alteren la clasificación del suelo no urbanizable a urbano o urbanizable. Aun en este supuesto, no sería preceptiva la Evaluación Ambiental Estratégica si nos encontramos ante modificaciones de escasa entidad entendiendo por tales aquellas que afecten a ámbitos de superficie menores a una hectárea. Ésta es la dicción literal del precepto. En el caso que decidimos, parece evidente que la modificación litigiosa no altera la clasificación del suelo, por lo tanto se puede afirmar sin temor a equivocarnos que el art. 90.2.a) 6º del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo exime de Evaluaciones Ambientales Estratégicas a la modificación aquí litigiosa. Aun en el supuesto de que el Plan Especial en su redacción originaria afectara a la clasificación del suelo, y por tanto fuera necesaria la evaluación, la modificación impugnada no puede entenderse incluida en las previsiones del Reglamento y por tanto entendemos ajustada a derecho la tramitación llevada a cabo en la medida de que no incorporó como trámite preceptivo en el proceso de elaboración de la evaluación. Debemos añadir en todo caso, que nada alega la parte recurrente en relación al fondo del asunto, limitándose a la alegación for-

mal de falta de Evaluación Ambiental Estratégica, pero sin concretar ni circunstancial, ni mucho menos acreditar, cuál es la afección medioambiental, en la forma más atrás expuesta, que se pudiera seguir de la modificación puntual aquí litigiosa. En definitiva, este motivo impugnatorio no puede prosperar" (FD 5º).

La Sentencia del TSJ del Principado de Asturias núm. 153/2014, de 28 de febrero de 2014 (JUR 2014, 93021) resuelve el recurso interpuesto por Asturiana de Fertilizantes, S. A., contra la Resolución de 25 de abril de 2011, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Gobierno del Principado de Asturias, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra sendas resoluciones de 15 de noviembre y 10 de diciembre de 2010 de dicha Consejería, por las que se modifica la autorización ambiental integrada concedida a la recurrente para la producción de superfosfato, sulfato magnésico y granulación. En relación con los motivos de fondo, son de interés los relativos a que la modificación de la autorización ambiental no se ajusta, en opinión de la recurrente, al marco legal en la medida en que no está suficientemente motivada e impone costes excesivos a la actora, argumentos todos ellos desestimados fundadamente por la Sala. Respecto a la ausencia de motivación, "resulta ser una alegación sin el debido respaldo probatorio, pues el informe aportado en el que se trata de amparar la demanda aparece rebatido punto por punto por aquel que la Administración autónoma acompaña a su contestación, y el informe del perito judicial no resulta lo suficientemente contundente como para desvirtuar los informes oficiales que sustentan la modificación de la AAI ahora cuestionada" (FD 4º). En cuanto a la imposición de costes excesivos, afirma el Tribunal que "al no haberse presentado por la recurrente un plan de inversiones a largo plazo, ni tampoco un calendario de implantación, se desconoce la incidencia que la realización de cambios puede suponer a la viabilidad de la empresa ante las posibles dificultades actuales de financiación; en cualquier caso, si como se pretende, los plazos de cumplimiento resultasen insuficientes, siempre podría la interesada proponer plazos alternativos, pero sin que ello sirva de argumento para no ejecutar las medidas exigidas, pues como se ha evidenciado las supuestas inversiones realizadas en mejoras medioambientales no suponen una mejoría respecto al condicionado de la AAI en su momento concedida, sino que son en realidad correcciones de una ejecución defectuosa de la instalación, que no se ajusta en muchos aspectos a los proyectos presentados para la obtención de dicha autorización, ni cumple algunas prescripciones de la AAI, como se ha podido comprobar en varias mediciones en las que se superaban los límites de emisiones autorizados" (FD 6º).

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

La gestión de residuos vuelve a estar presente, una vez más, en los informes sobre las políticas ambientales del Principado de Asturias, y lo hace en relación con dos instrumentos que están estrechamente ligados. En primer lugar, nos referiremos al Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2014-2024, cuyo documento de referencia y análisis ya había sido objeto de referencia en el año anterior. Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de marzo de 2014, se aprobó el citado Plan Estratégico de Residuos, ordenándose su publicación oficial a través de la Resolución de 14 de marzo de 2014, de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. La finalización del período de vigencia del anterior Plan Básico de Gestión de Residuos en Asturias 2001-2010 y las importantes novedades de la Directiva Marco de Residuos (Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008), que la Ley de Residuos ha venido a incorporar al ordenamiento jurídico español, han hecho necesario acometer la redacción de un nuevo instrumento de ámbito autonómico de ordenación en materia de residuos que comprenda todos los flujos de residuos que considera la normativa. Este instrumento es el Plan Estratégico que este año 2014 se ha publicado. En segundo lugar, también se ha aprobado definitivamente este año el Plan Territorial Especial del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias, quedando resuelto el conflicto. Dicho Plan también fue objeto de referencias en informes precedentes. El citado Plan pretendía solventar la instalación de la polémica planta de valorización energética (incineradora). Sin embargo, la validez del Plan fue cuestionada ya que su tramitación exigía la aprobación previa del Plan Estratégico de Residuos 2014-2020. El conflicto ha quedado pues resuelto.

La gestión de los espacios naturales protegidos ha estado en primera línea de tensiones este año. En general, la gestión del medio ambiente en la región enfrenta a los ecologistas, que ven necesario incrementar la protección de las especies, y quienes abogan por privilegiar a los habitantes de las zonas protegidas, que creen que la presencia del ser humano en los montes asturianos es clave para mantener el paisaje tal y como está, insistiéndose en la necesidad de redirigir la política en los espacios protegidos, especialmente en los parques naturales, con el objetivo de fijar población. En cualquier caso, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que incorpora las indicaciones recogidas en las directivas de Aves y Hábitats, establece que corresponde a las comunidades autónomas la adopción de las medidas de conservación necesa-

rias, que en todo caso implicarán "adecuados planes o instrumentos de gestión". Tras varias ampliaciones, el listado de los LIC en el Principado de Asturias está conformado por 49 espacios, y el de ZEPA por 13 espacios. En cumplimiento de la legislación mencionada ha habido que proceder también a la declaración de Zonas de Especial Conservación, junto con la correspondiente aprobación de los planes de gestión integrada de estos espacios. Así, se ha venido procediendo a someter a participación pública la estructura de los planes de gestión de los espacios protegidos, como punto de inicio de la tramitación necesaria para su aprobación final.

La existencia de espacios Natura 2000 que se solapan entre sí y con espacios, bien pertenecientes a la Red de Espacios Naturales Protegidos del Principado de Asturias, bien con otras áreas protegidas por instrumentos internacionales –en Asturias hay en esta situación 22 zonas ZEC– hacía necesario disponer de un instrumento que integrase los planes de gestión de los territorios en los que confluyen diferentes figuras de protección, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta variación en el planteamiento inicial ha generado modificaciones en la estructura de los documentos que en su momento fueron sometidos a participación pública, lo que ha motivado la apertura de un nuevo proceso de participación para determinar la estructura de los planes de gestión integrados que se redacten para aquellos territorios en los que confluyan diferentes figuras de protección. Este proceso ha generado controversias y rechazos por parte de algunos de los colectivos afectados, alegando que recogen restricciones de todo tipo a la actividad económica, al desarrollo urbanístico y al ejercicio de derechos por parte de sus titulares, o por no ofrecer una compensación económica que supla las restricciones, o por la falta de identificación cartográfica adecuada de los lugares a los que afectan las restricciones y la confusión de trámites de información pública y audiencia a los interesados.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Titular: Dña. María Belén Fernández González.

Secretaría General Técnica. Titular: Dña. María Isabel Castaño Álvarez.

Dirección General de Infraestructuras. Titular: D. Juan José Adolfo Fernández Pereiro.

Dirección General de Calidad Ambiental. Titular: D. Manuel Gutiérrez García.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Titular: D. José Manuel Fernández García (hasta el 13 de noviembre 2013). D. José Manuel Cañal Villanueva (desde el 14 de noviembre 2013, *Decreto 100/2013, de 13 de noviembre*).

Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático. Titular: Dña. María de la Paz Orviz Sánchez (hasta 1 de octubre 2013).

Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos. Titular: Dña. María Jesús Álvarez González.

Secretaría General Técnica. Titular: D. Lorenzo Almanza Ballesteros.

Dirección General de Desarrollo Rural y Agroalimentación. Titular: Dña. Tomasa Arce Bernardo.

Dirección General de Ganadería. Titular: Dña. María Rosa Urdiales Garmón.

Dirección General de Política Forestal. Titular: D. José Antonio Ferrera Rubial.

Dirección General de Recursos Naturales. Titular: Dña. María Serafina Álvarez Murias.

Dirección General de Pesca Marítima. Titular: D. Alberto Vizcaíno Fernández.

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.
- 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. V, núm. 1 (2014): pp. 1-12.

– "Jurisprudencia Ambiental en Asturias". *Revista catalana de Dret Ambiental,* vol. V, núm. 1 (2014): pp. 1-5.

Perfil Ambiental de Asturias 2013: Esta es ya la sexta edición del Perfil Ambiental, con datos referidos, en su mayor parte al año 2013, si bien su publicación se realiza en diciembre de 2014. El Perfil Ambiental es ya un consolidado instrumento de divulgación que permite conocer el estado y evolución de las principales variables ambientales de Asturias, y reforzar así la información y participación pública, así como el conocimiento por parte de las Administraciones públicas para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas de sostenibilidad. Es un informe, basado en indicadores, sobre el estado del medio ambiente en Asturias. Los indicadores se agrupan en los siguientes temas: Aire y ruido, Cambio climático, Agua, Naturaleza y biodiversidad, Suelos, Residuos, Energía, Desastres naturales, Agricultura, ganadería y pesca, Movilidad y transporte, y Gobernanza y economía verde. Previamente, y como viene siendo habitual, se realiza una breve descripción del contexto socioeconómico de la región.