Observatorio de Políticas Ambientales 2007

Fernando López Ramón (coordinador)

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

Ecología y Desarrollo
www.ecodes.org

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

THOMSON ARANZADI

Primera edición, 2007

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

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

© Fernando López Ramón (Coord.) y otros – 2007

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE ©
NIPO: 310-07-079-8
Catálogo general de publicaciones oficiales
http://www.060.es

© Editorial Aranzadi, SA

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

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

Depósito Legal: NA 2548/2007

ISBN: 978-84-8355-378-7

Sumario

Página

Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales 11

Prólogo 15

I.

VALORACIÓN GENERAL
Por *Fernando López Ramón* 17

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE

II.

COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES
Por *Blanca Lozano Cutanda* y *Alejandro Lago Candeira* 37

III.

POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA
Por *Dionisio Fernández de Gatta Sánchez* 59

IV.

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS
Por *Omar Bouazza Ariño* 99

V.

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
Por *José Esteve Pardo* y *Marc Tarrés Vives* 121

OBPAM7A000 Técnica/Grandes Tratados 06-09-07 09:41:47

Página

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

VI.

LEGISLACIÓN BÁSICA
Por *Luis Ortega Álvarez* y *Nuria Garrido Cuenca* 143

VII.

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Por *Germán Valencia Martín* 163

VIII.

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO
Por *Gerardo García Álvarez* 181

IX.

DERECHO CIVIL DEL MEDIO AMBIENTE
Por *María Ángeles Parra Lucán* 205

X.

POLÍTICA AMBIENTAL DE ITALIA
Por *José Luis Bermejo Latre* 219

XI.

POLÍTICA AMBIENTAL DE FRANCIA
Por *Diego J. Vera Jurado* 233

TERCERA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XII.

EL MEDIO AMBIENTE EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
Por *Luis Ortega Álvarez* 245

XIII.

POLÍTICA AMBIENTAL DE ANDALUCÍA
Por *Jesús Jordano Fraga* 261

Página

XIV.

POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN
Por *Olga Herráiz Serrano* 287

XV.

POLÍTICA AMBIENTAL DE CANARIAS
Por *Adolfo Jiménez Jaén* 335

XVI.

POLÍTICA AMBIENTAL DE CANTABRIA EN 2006
Por *Marcos Gómez Puente* 359

XVII.

POLÍTICA AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA
Por *Francisco Delgado Piqueras* y *Nuria Garrido Cuenca* 387

XVIII.

POLÍTICA AMBIENTAL DE CASTILLA Y LEÓN
Por *Isabel Caro-Patón Carmona* e *Íñigo Sanz Rubiales* 401

XIX.

POLÍTICA AMBIENTAL DE CATALUÑA
Por *María Teresa Vadrí i Fortuny* 415

XX.

POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
Por *Juan Rosa Moreno* 435

XXI.

POLÍTICA AMBIENTAL DE EXTREMADURA
Por *Severiano Fernández Ramos* 451

XXII.

POLÍTICA AMBIENTAL DE GALICIA
Por *Alba Nogueira López* y *Francisco Javier Sanz Larruga* 483

XXIII.

POLÍTICA AMBIENTAL DE LAS ISLAS BALEARES
Por *Joana M. Socias Camacho* y *Bartomeu Trias Prats* 505

Página

XXIV.

POLÍTICA AMBIENTAL DE LA RIOJA
Por *René-Javier Santamaría Arinas* 531

XXV.

POLÍTICA AMBIENTAL DE MADRID
Por *Consuelo Alonso García* 549

XXVI.

POLÍTICA AMBIENTAL DE MURCIA 2006
Por *Manuel Fernández Salmerón* y *Antonio Gutiérrez Llamas* 571

XXVII.

POLÍTICA AMBIENTAL DE NAVARRA
Por *José Francisco Alenza García* 601

XXVIII.

POLÍTICA AMBIENTAL DEL PAÍS VASCO
Por *Demetrio Loperena Rota* 621

XXIX.

POLÍTICA AMBIENTAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
Por *Rosario Alonso Ibáñez* 639

Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OBPAM7A000 Técnica/Grandes Tratados 06-09-07 09:41:47

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prólogo

La evaluación permanente de las políticas públicas constituye un elemento esencial en el desarrollo de los modernos Estados de Derecho. Junto a los mecanismos formales ligados a los ordinarios trabajos parlamentarios, a la labor de los tribunales y a las nuevas agencias independientes encargadas de tal evaluación, cobra una destacada importancia la formación de grupos de trabajo de especialistas dedicados al examen de la actuación de los poderes públicos.

Particular importancia ha de darse a las evaluaciones relativas a las políticas ambientales, habida cuenta del origen relativamente reciente de la asunción de los objetivos del desarrollo sostenible, de la acelerada expansión de sus ámbitos de aplicación y de la cercanía en sus contenidos. Conviene recordar en tal sentido que hasta fechas cercanas todavía se ha venido considerando el crecimiento económico como una finalidad ajena a todo tipo de condicionantes, que justificaba el consumo excesivo de recursos naturales, la contaminación de las aguas, la atmósfera y el suelo, y el uso indiscriminado del territorio. Frente a tales planteamientos, prevalece en la actualidad la idea de que es preciso tener en cuenta la incidencia ambiental de todas las actuaciones para asegurar un desarrollo responsable en términos espaciales y generacionales. Para ello, son imprescindibles nuevas herramientas jurídicas y técnicas que permitan llevar a la práctica tales objetivos.

El Observatorio de Políticas Ambientales, constituido por un amplio conjunto de profesores pertenecientes a un total de veinticinco universidades españolas, es un buen ejemplo de aplicación de los anteriores postulados. Inició sus actividades ofreciendo una síntesis de las políticas ambientales aplicadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el período 1978-2006, situándolas en su contexto europeo e internacional. A partir de ahí, se ha programado la elaboración de análisis anuales, el primero de los cuales se recoge en este volumen. Los responsables públicos de los ámbitos examinados vemos ahí reflejada nuestra actuación bajo la óptica de la crítica independiente que tan necesaria resulta en todo proceso democrático.

Una de las conclusiones del análisis resulta especialmente preocupante. Se refieren los autores del mismo a la distancia que aprecian entre las normas y su aplicación. Nos dicen que advierten fallos en la puesta en marcha de los objetivos del desarrollo sostenible, que las exigencias legales no siempre tienen una correspondencia en el ámbito de la ejecución. La magnitud y variabilidad de las cuestiones que afrontamos no puede ser una excusa para justificar la inoperancia. Las autoridades ambientales tenemos el deber de profundizar en las vías que aseguren la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos. Por ello,

resulta especialmente relevante la aprobación, hace ahora un año, de la Ley que garantiza el derecho de los ciudadanos a la información, la participación y la justicia en materia ambiental, así como la creación de la Fiscalía de sala para los delitos ambientales y urbanísticos. Estas nuevas herramientas, unidas a la inminente aprobación de la Ley sobre Responsabilidad Ambiental, reducirán la posibilidad de incumplimiento de normas que, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución Española, deben garantizar mejor el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas al medio ambiente en nuestro país.

Cristina Narbona
Ministra de Medio Ambiente

OBPAM7A000 Técnica/Grandes Tratados 06-09-07 09:41:47

I

Valoración General

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Sumario

Página

1. Las diferentes trayectorias de las políticas ambientales 18
2. El medio ambiente en los nuevos Estatutos de Autonomía 21
3. Las competencias sobre áreas y especies marinas protegidas 25
4. Las medidas de lucha contra el cambio climático 27
5. El significado del bloque jurisprudencial ambiental 29

* * *

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer semestre del año 2007 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. Al igual que en la edición inaugural de la serie, el Ministerio de Medio Ambiente ha garantizado el sostenimiento financiero del Observatorio y la Fundación Ecología y Desarrollo su organización material, adoptando ambas instituciones una actitud de pleno respeto a la libertad intelectual de los autores, de la que conviene dejar testimonio público.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2006, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos de 2005 que no habían podido ser tenidos en cuenta con anterioridad. En ellos pueden encontrarse detalladas referencias y valoraciones críticas sobre el conjunto de las políticas ambientales practicadas en los niveles internacional, comunitario-europeo, comparado, estatal y autonómico durante el período considerado. Los elementos utilizados en los trabajos son las normas jurídicas (tratados, directivas, leyes y reglamentos), los presupuestos públicos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas, planes), las medidas organizativas, la jurisprudencia de los diversos tribunales y los conflictos planteados.

La elaboración de una síntesis rigurosa de los análisis de tan variados planos territoriales y líneas de actuación correría el riesgo de convertirse en una tediosa

relación de datos. De ahí que se haya optado, tras ofrecer una visión general de las diferentes de las trayectorias de las políticas ambientales (1), por resaltar las cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente en los nuevos Estatutos de Autonomía (2), las competencias sobre áreas y especies marinas protegidas (3), las medidas de lucha contra el cambio climático (4) y el significado de lo que se propone denominar el bloque jurisprudencial ambiental (5).

1. LAS DIFERENTES TRAYECTORIAS DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

En el *ámbito internacional* de la protección del medio ambiente no se han producido nuevos tratados ni grandes reformas de los ya existentes. Cabe observar, en cambio, en la comunidad internacional una preocupación por reforzar los mecanismos tendentes a garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia, aunque todavía no se ha alcanzado el suficiente consenso sobre las medidas que pueden adoptarse a tal fin. De esta manera, se multiplican las reuniones de las conferencias de las partes establecidas en diversos convenios multilaterales sin que se adviertan cambios de relieve. Especialmente conviene resaltar la insuficiencia de las medidas internacionales para la protección del medio marino y el control del cambio climático: en relación con el primer aspecto, las múltiples reuniones celebradas en el marco de los acuerdos existentes no se traducen en medidas efectivas ante el riesgo de que la intensidad de la actividad pesquera termine colapsando este sector productivo; y con respecto al segundo aspecto, continúan intensos debates sobre los medios más adecuados de afrontar las consecuencias para la supervivencia misma de la humanidad derivadas del calentamiento de la superficie terrestre y demás causas que contribuyen al enrarecimiento de variados fenómenos climáticos.

En el *ámbito comunitario-europeo*, ha de destacarse la aprobación de la nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible (Bruselas, 2006), que reitera la necesidad de generalizar medidas de solidaridad, al constatar las tendencias insostenibles en materia de cambio climático y uso de la energía, y las amenazas relacionadas con la salud pública, la pobreza, la exclusión social, la presión demográfica, el envejecimiento de la población y la pérdida de la biodiversidad. En la Estrategia se proponen variados objetivos y medidas de actuación en relación con los grandes retos identificados: cambio climático, transportes, consumo y producción, conservación y gestión de los recursos naturales, y otros. Por añadidura, la Comisión ha finalizado la elaboración de las estrategias temáticas previstas en el VI Programa Ambiental en materia de aire, medio marino, residuos, recursos naturales, medio ambiente urbano, suelo y plaguicidas, a fin de responder a problemas complejos que exigen enfoques amplios.

En el *ámbito comparado*, se ponen de relieve planteamientos muy diversos. En *Italia* siguen dominando los enfrentamientos entre las diversas fuerzas políticas y sociales y los conflictos sobre el incumplimiento de la normativa comunitaria ambiental; buena muestra de esas tensiones ha sido la accidentada aprobación del

Código del Medio Ambiente en las postrimerías del Gobierno Berlusconi, con oposición de las regiones y de variadas organizaciones ambientales, iniciándose el proceso de reforma integral del cuerpo legal con el nuevo Gobierno Prodi; la misma falta de entendimiento entre los diversos actores políticos y sociales se advierte en relación con la reforma del Código de los Bienes Culturales y del Paisaje. En *Francia* se desarrolla una política ambiental, que parece estable y rigurosa, a partir de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (2003) y la incorporación a la Constitución de la Carta del Medio Ambiente (2005); particular importancia ha de darse en el ejercicio analizado al conjunto de debates ligados al cumplimiento de los compromisos internacionales de control de emisiones derivados del Protocolo de Kioto, que han llevado en 2006 a la reforma del Plan Clima, a fin de conseguir para el año 2012 una reducción efectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero, situándolas en los niveles de 1990.

En el *ámbito estatal*, se observa la creciente vinculación a las exigencias internacionales y comunitario-europeas en materia de medio ambiente, exigencias que, conforme a planteamientos circulares, el propio Estado contribuye a forjar, bien como sujeto internacional activo bien en su condición de Estado miembro de la Unión Europea. En la labor legislativa desarrollada por el Estado encontramos muestras destacadas de esos complejos procesos normativos. La Ley de Evaluación Ambiental de Planes y Programas (Ley 9/2006) incorpora al ordenamiento español (con notable retraso) la Directiva 2001/42/CE, abriendo un proceso regulador que ha de terminar con la aprobación de la correspondiente legislación de desarrollo por las Comunidades Autónomas (en realidad, algunos legisladores autonómicos se habían adelantado al Estado, procediendo a incorporar directamente la normativa comunitaria). La Ley que regula los derechos de acceso a la información pública, de participación y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley 27/2006) pone en práctica las obligaciones que derivan del Convenio de Aarhus (1998), ratificado por España en 2004, al mismo tiempo que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Sin embargo, internamente cabe advertir una cierta contradicción entre los planos normativo y ejecutivo, de manera que mientras en el primero se constata la aprobación de esa nueva legislación básica acorde con los compromisos exteriores, en cambio, en el segundo de dichos planos, se aprecian notables dificultades para asumir efectivamente tales compromisos. Puede, así, subrayarse la especial debilidad manifestada en la lucha contra la contaminación atmosférica, como cabe observar, de una parte, en relación con el Protocolo del Convenio marco de cambio climático (Kioto, 1997), al que enseguida nos referiremos específicamente, y de otra parte, con respecto al Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (Ginebra, 1979), cuyo Comité de Ejecución ha constatado el incumplimiento por España de diversas obligaciones de información y la falta de adopción de medidas de control y de reducción de sus emisiones anuales de óxidos de nitrógeno (Decisiones 2006/6 y 2006/7). No obstante, entre las medidas positivas adoptadas en el ejercicio considerado, destacamos la creación de las secciones

de medio ambiente en las fiscalías territoriales y provinciales, coordinadas por un fiscal especial, a fin de incrementar la eficacia de la represión de los delitos urbanísticos, culturales y ecológicos (Ley 10/2006).

En los *ámbitos autonómicos*, se aprecian diferentes niveles de implicación, lo que permitiría establecer una contraposición entre las Comunidades Autónomas más activas y las menos activas en la protección ambiental. Sin embargo, no puede dejar de constatarse también que esa contraposición se fundamentaría más en los contenidos normativos que en los aspectos ejecutivos, cuyos contrastes pueden resultar llamativos en algunos casos. Parece, así, apabullante el cuadro de referencias ambientales que cabe encontrar en los nuevos Estatutos de Autonomía, aunque en la mayor parte de los supuestos se trata de proclamaciones programáticas carentes de consecuencias directas.

En todo caso, en el plano normativo se observa la aprobación a lo largo del período de leyes generales de protección del medio ambiente en tres Comunidades Autónomas (Aragón, Cantabria y Valencia), que se incorporan al grupo mayoritario de ordenamientos autonómicos que han procedido a ordenar el ámbito, la competencia, el procedimiento y el alcance de las grandes técnicas de intervención ambiental. En el plano ejecutivo puede constatarse la generalizada preferencia de las Comunidades Autónomas por las actuaciones relativas a lo que tradicionalmente se denomina la línea verde, esto es, a la protección de los espacios y las especies, frente a las actividades de la línea azul, referidas a la lucha contra las contaminaciones; preferencia que se explica por la destacada implicación territorial de las diferentes redes de espacios naturales protegidos (con las últimas declaraciones, por ejemplo, Canarias supera la protección del 40 por ciento de su territorio, dentro de una tendencia que es general). La fuerte incidencia política del incendio de Riba de Saelices (2005) parece haberse traducido en una acelerada carrera para la adopción de nuevas medidas directas e indirectas de lucha contra los incendios forestales, como se advierte en las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Navarra y Valencia.

La contraposición entre los planos normativo y ejecutivo, que hemos advertido tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, parece poner de relieve lo que podría ser una peligrosa característica común de nuestro sistema jurídico: la diferencia entre la teoría proclamada en las normas y la realidad de su incompleta aplicación. En muchas ocasiones esa diferencia deriva de las tensiones sectoriales que se advierten dentro de cada ordenamiento jurídico. En tal sentido cabe auspiciar un paulatino proceso de compromiso de los sectores de actuación administrativa (agrícola, industrial, minero, urbanizador y, por supuesto, de las distintas obras públicas) con los intereses públicos de protección del medio ambiente. Para ello la tarea de los órganos ambientales debiera ir encaminada preferentemente a lograr esa implicación ambiental de los diferentes sectores, en lugar de orientarse a la obtención de mayores cotas de poder directo. El camino a seguir parece ha de ser el de la permanente evaluación ambiental de las propias políticas públicas por

los órganos sustantivos o técnicos bajo la supervisión, más que el control, de los órganos ambientales.

2. EL MEDIO AMBIENTE EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, aprobados ambos en 2006, así como los de las Islas Baleares, Andalucía y Aragón, aprobados en el primer cuatrimestre de 2007, han optado por el modelo denominado del Estatuto-Constitución. Tal modelo implica la superación del marco constitucional, que ceñía los contenidos estatutarios a la definición de los elementos institucionales esenciales de la Comunidad Autónoma (denominación, delimitación territorial, organización institucional y competencias asumidas, según el artículo 147.2 de la Constitución), para configurar los Estatutos como normas fundamentales de los diferentes ordenamientos autonómicos, origen directo no sólo de los correspondientes poderes territoriales, sino también de las diferentes políticas públicas y aun de los derechos y deberes de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma. De esta manera, la condición política de valenciano, catalán, isleño, andaluz o aragonés pasa a estar dotada de contenidos propios y diferenciados, que se añaden a los que derivan de la común condición de ciudadanos españoles.

Tan alto significado institucional de los nuevos Estatutos de Autonomía, cuya valoración general excede de nuestro ámbito de trabajo, no ha podido dejar de tener especial reflejo en materia de medio ambiente. En efecto, todos los nuevos Estatutos, aunque con intensidades diferentes, asumen significativos compromisos ambientales tanto directamente frente a los ciudadanos, a los que reconocen derechos ambientales (y en algunas ocasiones también deberes), como en relación con las políticas públicas de las instituciones autonómicas, que se orientan conforme a principios de desarrollo sostenible, además de precisar las competencias asumidas en materia de medio ambiente. Derechos, principios y competencias ambientales en los nuevos Estatutos merecen alguna consideración específica[1].

a) En todos los supuestos nos encontramos con el reconocimiento directo de *titularidades subjetivas* activas en relación con el medio ambiente. Derechos que significativamente se atribuyen a «todas las personas», al igual que se advierte en el artículo 45 de la Constitución, de manera que parece que no cabrá excluir a nadie del reconocimiento de las correspondientes titularidades, lo cual tiene mucho sentido, habida cuenta de los bienes jurídicos que tratan de garantizarse. No obstante, en el Estatuto andaluz con carácter general se establece que los titulares

1. Las referencias que van a hacerse se han obtenido de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril: artículos 17, 49.1.10º y 50.6), de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio: artículos 27, 38, 46, 84.2.j y 144), de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero: artículos 23, 30.46, 33.16 y 70.7), de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo: artículos 10.3, 12, 28, 36, 37.1.20º, 39, 57, 92.2.h y 195 a 206) y de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril: artículos 11, 18, 19, 71.21ª y 22ª, 75.3ª, 77.12ª y disposición adicional quinta).

de los derechos y deberes recogidos en el mismo «son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía» y en el aragonés se reserva la titularidad de los derechos estatutarios a «quienes gocen de la condición política de aragonés», aunque precisando que ello es «sin perjuicio de su extensión a otras personas, en los términos que establezcan este Estatuto y las leyes».

El denominador común se identifica en los nuevos Estatutos en términos muy similares, al establecerse en unos casos el «derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado» (Estatutos valenciano y balear, en éste sin la referencia final al carácter «ecológicamente equilibrado») y en otros el «derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud» (Estatutos catalán, andaluz y aragonés). No deja de llamar la atención la referencia a la vida como elemento que permitiría vincular la protección de este derecho a la del derecho fundamental a la vida reconocido en el artículo 15 de la Constitución, lo cual quizá explique en los casos valenciano, balear y andaluz el no condicionamiento del derecho al medio ambiente mediante una remisión a las leyes que lo regulen, cautela que, en cambio, se encuentra en los Estatutos catalán y aragonés, que limitan el alcance del derecho «de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes». Solamente en los Estatutos catalán y andaluz se prevé con alcance general la tutela jurisdiccional directa de los derechos incluidos en los mismos, aunque en los restantes Estatutos nada hay que impida tal protección.

Los Estatutos catalán, andaluz y aragonés reconocen también específicamente, con pequeñas variantes, el «derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad», lo que parece implicar al menos una novedosa vía de acceso no lucrativo al disfrute de la naturaleza. En los mismos textos se garantiza asimismo el «derecho de acceso a la información ambiental de que dispongan los poderes públicos», aunque el condicionamiento del mismo a «los términos que establezcan las leyes» limita notablemente su alcance, salvo en el Estatuto catalán, donde se establece con sentido muy diferente que el derecho de información «sólo puede ser limitado, por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes».

Junto a los derechos expresados es menos frecuente que se establezcan deberes de los ciudadanos en relación con el medio ambiente. Así, los Estatutos valenciano y balear omiten toda referencia a ellos. Los Estatutos catalán y aragonés, con idéntica formulación en ambos, recogen los deberes de «hacer un uso responsable de los recursos naturales» y de «colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación». El Estatuto andaluz remite a una ley el desarrollo de «la obligación de todas las personas de conservar el medio ambiente», exigiendo específicamente que las empresas se ajusten «a los principios de respeto y conservación del medio ambiente».

Por último, es necesario hacer referencia en este apartado a las insólitas cláusulas que adornan los derechos relativos al agua en los Estatutos valenciano y aragonés. Ambos reconocen a sus respectivos ciudadanos (no a todas las personas) el derecho a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad, titularidad que pudiera considerarse admisible en términos de desarrollo sostenible. Pero en ambos casos se han añadido otras referencias con plena intencionalidad política, en el contexto de la fuerte polémica generada especialmente, aunque no exclusivamente, entre estas dos Comunidades Autónomas por los proyectos de trasvase de aguas entre diferentes cuencas hidrográficas. Así, en el Estatuto valenciano se reconoce también «el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» y en el Estatuto aragonés se relaciona el citado derecho con la «reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm3». Con independencia del resultado de los recursos de inconstitucionalidad cruzados sobre tales particulares, ambas cláusulas parecen a todas luces improcedentes y aun insostenibles en su significado ambiental.

b) Dentro de los *principios rectores* de las políticas públicas, todos los nuevos Estatutos incluyen referencias al desarrollo sostenible. No obstante, de nuevo, se advierten dos líneas de compromiso algo distintas.

Las formulaciones más sencillas se encuentran en los Estatutos valenciano, balear y aragonés: el primero se limita a establecer que «la Generalidad protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica»; el segundo emplea términos similares, aunque implicando a todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y con una significativa adición sobre el establecimiento de políticas de gestión, ordenación y mejora de la calidad del medio ambiente; el tercero únicamente indica que «la actividad de los poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones».

Más detalladamente el Estatuto catalán contiene una larga lista de condicionamientos ambientales de las políticas públicas, partiendo del fundamento general de las mismas «en el desarrollo sostenible y la solidaridad colectiva e intergeneracional». Desde ese punto de partida, se realiza una detallada relación de los objetivos preferentes de las políticas ambientales, que constituye todo un programa de actuación (reducción de las distintas formas de contaminación, fijación de estándares y niveles mínimos de protección, articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, utilización racional de los recursos naturales, prevención y control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático), que incluye los principios a observar (preservación del medio, conservación de los recursos naturales, responsabilidad, fiscalidad ecológica, reciclaje y reutilización). Finalmente, junto a otros aspectos, también se prevé la integración de los objetivos ambientales en las políticas sectoriales, conforme a los conocidos e importantes planteamientos asumidos en el Tratado de la Comunidad Europea (artículo 6).

En el caso del Estatuto andaluz, las referencias ambientales son aún más abundantes. Entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma figura el aprovechamiento de los recursos naturales bajo el principio de sostenibilidad y la mejora de la calidad de vida mediante la protección del medio ambiente. Ello explica que todo un título del Estatuto se dedique precisamente al medio ambiente, con expresivos compromisos para los poderes públicos en relación con la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales, la producción y el desarrollo sostenible, los residuos, el desarrollo tecnológico y biotecnológico, la prevención de incendios forestales y la lucha contra la desertificación, la protección contra la contaminación, el uso eficiente del suelo, los sistemas integrales de transporte, la fiscalidad ecológica y otros aspectos.

c) La asunción de *competencias* ambientales en los nuevos Estatutos de Autonomía responde en todos los casos a los mismos esquemas, derivados de la reserva al Estado de la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (artículo 149.1.23ª de la Constitución). En consecuencia, las competencias autonómicas ambientales son de carácter compartido en general y de carácter exclusivo para el establecimiento de normas adicionales de protección ambiental. En relación con tales contenidos, únicamente se advierten diferencias terminológicas, que llevan a calificar formalmente como exclusivas todas las competencias ambientales (Estatuto balear) o sólo las relativas a los espacios naturales protegidos y algún otro sector ambiental (Estatutos valenciano, catalán, andaluz y aragonés), pero añadiendo siempre que la exclusividad lo es «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución» (o en general «del artículo 149 de la Constitución»).

A partir del anterior núcleo común, el elemento diferenciador más significativo deriva de la opción de los Estatutos catalán, andaluz y aragonés por enumerar las materias que se consideran incluidas en cada competencia. Con respecto a las competencias ambientales ello da lugar a largos listados que, sin embargo, no parece pueda entenderse que sirvan ni para ampliar ni para reducir las facultades autonómicas que cabe deducir del citado artículo 149.1.23ª de la Constitución.

Otras singularidades afectan a la particular problemática ligada a los espacios naturales protegidos declarados por el Estado, que ha determinado la introducción de cautelas especiales en algunos Estatutos, como la exigencia de informe preceptivo de las correspondientes Comisiones Bilaterales con el Estado (Estatutos catalán y andaluz) y la reserva de la gestión de tales espacios a la Comunidad Autónoma (Estatutos catalán, andaluz y aragonés, en este último caso referida explícitamente a los parques nacionales). También cabe citar particularidades estatutarias en relación con las competencias ambientales de los entes locales, objeto de referencias genéricas en los Estatutos catalán y andaluz y de la concreta atribución de la competencia sobre actividades clasificadas a los Consejos Insulares en el Estatuto balear. Por último, señalaremos asimismo que el Estatuto catalán incluye en sus previsiones ambientales la reserva al Cuerpo de Agentes Rurales de las competencias de vigilan-

cia, control, protección, prevención integral y colaboración en la gestión del medio ambiente, concediendo a los miembros de dicho Cuerpo la condición de agentes de la autoridad, extremos todos ellos cuya inclusión en la norma fundamental del ordenamiento autonómico no deja de producir, por su contenido tan detallado, cierta sorpresa.

En definitiva, este variado conjunto de derechos y deberes, de principios y de competencias que se ha incluido en los nuevos Estatutos de Autonomía pone de relieve, por encima de concretas discrepancias e interrogantes, la trascendencia de la protección del medio ambiente en la configuración de los aspectos esenciales de todo poder público. Desde el ámbito autonómico, las cláusulas ambientales de los Estatutos-Constitución terminan situándonos en la órbita de un orden ecológico cuya centralidad debiera corresponder a la comunidad internacional formada esencialmente por los Estados. Nada más y nada menos.

3. LAS COMPETENCIAS SOBRE ÁREAS Y ESPECIES MARINAS PROTEGIDAS

Dentro de los variados documentos generados a lo largo del año 2006, ha de concederse una particular importancia al «Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas», evacuado con fecha 19 de julio de 2006 por la Comisión de Estudios del Consejo de Estado a solicitud del Consejo de Ministros. Se trata de un estudio extenso, documentado y razonado sobre una cuestión de gran trascendencia, en cuya elaboración ha participado un conjunto notable de juristas[2].

Las cuestiones planteadas por el Consejo de Ministros se referían a la determinación de las Administraciones a las que corresponde la competencia para la protección de áreas y especies marinas en las aguas exteriores, el alcance de las competencias estatales para aprobar la legislación básica en la materia y los mecanismos de integración para la toma de posición española en el proceso internacional de implantación de las zonas marinas protegidas fuera de la jurisdicción de los Estados. Ninguna de esas cuestiones cuenta con respuestas completas ni en la legislación estatal ni en la jurisprudencia constitucional, situación que justifica sobradamente la oportunidad de su planteamiento.

El punto de partida del sólido informe del Consejo de Estado es la identificación de una función pública de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica del medio marino, de conformidad con compromisos asumidos por España en diversos convenios internacionales (Convenios sobre Derecho del Mar y Diversidad Biológica) y algunos contenidos de la normativa comunitaria (Directi-

2. En la sesión de 19 de julio de 2006 de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado participaron los señores Rubio Llorente (Presidente), Lavilla Alsina, Rodríguez-Piñero, Carnicer Díez, De Fuentes Bardají, Gómez-Ferrer, Cruz Villalón, Gómez Mendoza y Martín Oviedo (Secretario General).

vas de Aves y Hábitats) y la legislación estatal (Leyes de Costas, de Conservación de Espacios Naturales y de Pesca Marítima). Esa función pública se traduce en dos líneas genéricas de actuación, que se caracterizan como conservación *ex situ* (referida a los componentes de la diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales) o *in situ* (relativa a los ecosistemas y a las especies en sus entornos naturales). En relación con tales contenidos, entiende el Consejo de Estado que la consulta se refiere exclusivamente a la gestión *in situ* del medio marino, que comprende el sistema de áreas marinas protegidas, la regulación de los recursos que aseguren la diversidad biológica y las diversas medidas de protección general de los ecosistemas y de las especies en sus entornos naturales.

Una vez delimitado el objeto a tratar, se analizan detalladamente las figuras de áreas marinas protegidas y los mecanismos de gestión *in situ* de especies marinas conforme a nuestros compromisos internacionales, la normativa comunitaria-europea, el derecho comparado, las regulaciones estatales y autonómicas, y la jurisprudencia constitucional. Importa destacar que hasta el momento el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de enfrentarse directamente a las cuestiones planteadas. Como es sabido, en su jurisprudencia se admite la conservación de espacios por las Comunidades Autónomas en la zona marítimo-terrestre y en aguas interiores (sentencias 102/1995, 195/1998 y 97/2002), así como «excepcionalmente» en aguas exteriores del mar territorial cuando venga exigido por la interdependencia de los ambientes marino y terrestre del espacio protegido (sentencia 38/2002). Queda, por tanto, un margen suficiente para desarrollar las tareas consultivas requeridas por el Consejo de Ministros.

Entiende en todo caso el Consejo de Estado que el título competencial implicado directamente en la resolución de las cuestiones planteadas ha de ser el relativo a la legislación básica de medio ambiente (artículo 149.1.23ª de la Constitución), que en supuestos adecuadamente justificados pudiera conllevar el ejercicio de competencias ejecutivas por el Estado. En tal sentido, aunque los Estatutos de Autonomía asuman genéricamente la competencia en materia de espacios naturales protegidos, no puede dejar de considerarse que el Tribunal Constitucional ha señalado que la naturaleza de dicha competencia «hace problemática su extensión al mar territorial» (sentencia 38/2002).

Se sostiene, así, en el informe, la competencia del Estado para planificar, gestionar y declarar espacios naturales protegidos (y cualesquiera otras modalidades de áreas o lugares protegidos) en aguas exteriores, salvo cuando se trate de ecosistemas que constituyan un continuo ecológico con respecto a espacios situados en tierra o en la zona marítimo-terrestre, pues entonces la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. Se considera, no obstante, que ese criterio general precisa ser adecuadamente desarrollado en la legislación básica, que ha de contemplar, entre otros supuestos, los ecosistemas marinos conectados al territorio de varias Comunidades Autónomas y aquéllos cuyo valor se encuentra sobre todo en aguas exteriores, pese a que presenten conexiones con la zona marítimo-terrestre. Se propician en todo momento las vías de la cooperación voluntaria entre el Estado

y las Comunidades Autónomas afectadas, llegándose a ofrecer contenidos apreciables para la confección de la legislación básica.

En definitiva, el informe del Consejo de Estado nos sitúa de manera convincente en el inicio mismo de la elaboración de esa legislación básica sobre la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina, que tan necesaria parece. Habrá que ver si las llamadas a la colaboración con las Comunidades Autónomas tienen su continuidad tanto en las fases sucesivas de elaboración de la norma como en sus contenidos.

4. LAS MEDIDAS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático parece la cuestión de mayor relevancia ambiental, habida cuenta de sus consecuencias para el futuro de la humanidad. En tal sentido, desde el punto de vista técnico conviene dejar constancia del importante papel desempeñado por la red mundial de científicos agrupados en el Panel de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, que proporciona bases fiables sobre el estado de los conocimientos en la materia. Los diferentes enfoques metodológicos con los que cabe analizar la problemática del cambio climático encuentran, así, una vía de reducción de la discrecionalidad técnica, ofreciéndose puntos de partida sólidos para la puesta en marcha de las correspondientes políticas públicas. La convergencia científica alcanzada como consecuencia de los trabajos del Panel no puede dejar de llevar a todos los poderes públicos, por encima de las concretas discrepancias, a aceptar la realidad de la existencia del fenómeno del cambio climático, la implicación en el mismo del modelo de desarrollo económico basado en el aumento constante de la producción y del consumo y la necesidad de adoptar estrategias generales de desarrollo sostenible y actuaciones concretas de lucha contra la contaminación atmosférica, especialmente en relación con los contaminantes que producen el llamado efecto invernadero. En tal contexto no puede caber duda de la urgencia del cumplimiento estricto por los Estados de los compromisos adoptados en el Protocolo de Kioto.

El cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España va a precisar de un esfuerzo conjunto de la Administración estatal y de las autonómicas, así como de las empresas y de los consumidores. Diversas líneas de actuación pública cabe identificar en ese sentido a lo largo del año 2006, tanto en el ámbito estatal como en los autonómicos.

El Ministerio de Medio Ambiente ha incluido en su estructura con el rango de Dirección General la Oficina Española de Cambio Climático (RD 1334/2006), encargada de formular la política nacional en la materia. Uno de sus primeros resultados ha sido la aprobación de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia Horizonte 2012, donde se abordan diferentes medidas para impulsar políticas de lucha contra el cambio climático y reducir paulatinamente la intensidad del consumo energético.

En las Comunidades Autónomas se advierten también medidas de diverso tipo, como las siguientes: a) Ley de Murcia de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética (Ley 10/2006) con el objetivo de potenciar el aprovechamiento de las fuentes de energía renovables, para lo que se prevé la elaboración de una nueva planificación energética regional y se establecen medidas de regulación, certificación y fomento de la eficiencia energética; b) Plan Energético de Cantabria 2006-2011, que trata de coordinar las políticas sectoriales en materia de infraestructuras energéticas, fomento de las energías renovables y promoción de las actuaciones para el ahorro, la eficiencia y la diversificación energética, considerando explícitamente los condicionantes derivados del Protocolo de Kioto; c) Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de Madrid para el período 2006-2012, que prevé reducción de emisiones, aumento de la reforestación y ayudas para las energías renovables; d) en Aragón y Cataluña, creación de Oficinas de Cambio Climático, que han de definir estrategias autonómicas en la materia en clara línea de continuidad con la política estatal.

Sin embargo, conviene destacar que, por el momento, no se advierten cambios significativos en los niveles de contaminación. La confluencia de muy variadas líneas de actuación política puestas en marcha tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas no está dando los resultados deseados.

En relación con los compromisos del Protocolo de Kioto, cuyo cumplimiento debe ser asegurado por el Estado, datos recientemente publicados por la Agencia Europea de Medio Ambiente ponen de relieve el constante alejamiento español de los objetivos asignados. Así, mientras la Unión Europea en su conjunto ha logrado en 2005 una ligera reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero, que se sitúan un 11 por ciento por debajo del nivel de emisiones del año de referencia (1990), España, en cambio, ha incrementado sus emisiones en 2005 en un 3'6 por ciento respecto al año anterior, llegando a superar en un 52'3 por ciento su nivel de emisiones de 1990 (frente al 15 por ciento de incremento que habría de alcanzar en el año 2012), por lo que es el país comunitario que más se aleja de los objetivos de Kioto.

En relación con las políticas autonómicas, se advierte asimismo la falta de logros consistentes, aun en las Comunidades Autónomas que han adoptado medidas originales de reducción de la contaminación e incluso políticas activas de empleo de energías renovables. Así, en el caso de Galicia, si bien el Impuesto de Emisiones Atmosféricas parece haber tenido algún efecto disuasorio, puesto que la toneladas gravadas han experimentado un descenso en el período 2002-2006 de casi 40.000 toneladas con respecto al período precedente (en 1996-2002 la media de toneladas gravadas fue de 450.000 y en 2002-2006 se redujo a 411.000), observándose incluso una reducción de emisiones de anhídrido carbónico en 2006 del 4'7 por ciento, la Comunidad Autónoma, sin embargo, sigue superando su asignación en casi un 20 por ciento. En Navarra, la decidida apuesta por las energías renovables, que cuentan con una potencia instalada equivalente al 65 por ciento del consumo eléctrico, va acompañada del aumento en términos absolutos del

consumo, estimándose en un 89 por ciento el incremento con respecto al año de referencia (1990).

La situación se explica en parte por los bajos índices pluviométricos de la península en los últimos años, que han determinado la disminución de la electricidad generada por centrales hidráulicas. Pero el cumplimiento de los compromisos de Kioto es ineludible y puede obligar a la adopción de políticas reguladoras más estrictas que superen incluso el marco de actuación dejado al juego del mercado de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Siguiendo los consejos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, parece que terminará siendo necesario tanto reducir la producción eléctrica de las centrales que utilizan combustibles fósiles y producen contaminación, como moderar el consumo especialmente de la calefacción y del aire acondicionado. La polémica alternativa consistente en el empleo de la energía nuclear se encuentra actualmente descartada, como pone de relieve el cierre de la central nuclear de Zorita (30 de abril de 2006).

5. EL SIGNIFICADO DEL BLOQUE JURISPRUDENCIAL AMBIENTAL

Hablamos de bloque jurisprudencial ambiental para identificar el conjunto coherente de doctrina que, a partir de una serie de grandes sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (especialmente la del caso López Ostra) y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, ha ido formándose entre dichos tribunales y los nacionales. Es verdad que todavía se advierten grietas en esa construcción, resultando por ejemplo inexplicable que puedan seguir planteándose recursos de amparo sobre cuestiones que se encuentran resueltas por el Tribunal Constitucional con amplio margen de tiempo para haber permitido su difusión entre los órganos judiciales. Sin embargo, cada vez se advierte con más frecuencia en los razonamientos de las sentencias la trabazón que va creándose entre las diferentes jurisprudencias ambientales. Fenómeno que no puede dejar de destacarse, pues conlleva una tendencia al reconocimiento global de niveles comunes de protección ambiental. Dentro de esa tendencia, daremos cuenta de las principales aportaciones advertidas en el ejercicio considerado.

El *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* ha continuado con su conocida doctrina que vincula la protección del medio ambiente a los derechos fundamentales. Los casos resueltos a lo largo de 2006, ninguno de los cuales tiene origen español, afectan a cuestiones relativas a la participación ciudadana en las decisiones ambientales, la legalidad penal en materia de urbanismo, la contaminación electromagnética, la evaluación de impacto ambiental y la planificación territorial.

Especial interés ha de concederse a la doctrina relativa al equilibrio entre el derecho de propiedad y la utilización racional de los recursos naturales que deriva de la política territorial y urbanística. Entre sus aplicaciones cabe destacar el reconocimiento del derecho a ser indemnizado por la reducción de vistas, la contaminación sonora y las vibraciones que experimentan las propiedad colindantes con

una línea férrea (Sentencia de 9 de febrero de 2006, caso Athanasiou y otros contra Grecia)

La labor ambiental del *Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea* se refleja en el creciente número de sentencias dictadas en la materia. Destacaremos los fallos de mayor importancia general y los específicamente referidos a España en el segundo semestre de 2005 y durante el año 2006.

Entre la jurisprudencia novedosa ha de situarse la sentencia de 13 de septiembre de 2005, que perfila el alcance de las competencias comunitarias para imponer a los Estados la adopción de medidas de naturaleza penal con el objetivo de garantizar la eficacia y aplicabilidad del derecho ambiental comunitario. El Tribunal analizaba la decisión marco del Consejo 2003/80, relativa a la protección del medio ambiente a través del derecho penal, y en relación con la misma llega a considerar que para su adopción se ha elegido un fundamento inadecuado, puesto que «la Comunidad no es competente en materia de derecho penal ni en materia de derecho procesal penal». Se confirma, así, el criterio de la Comisión, estimando el Tribunal que medidas similares podían haberse adoptado mediante una directiva que armonizara las disposiciones estatales, con base en las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente (artículo 175 del Tratado de la Comunidad Europea). También merece la pena citar especialmente la sentencia de 23 de noviembre de 2005, que admite el derecho del Reino Unido a proponer modificaciones de su plan nacional de asignación de derechos de emisión, dado que éste había sido notificado a la Comisión con la reserva expresa de su carácter provisional.

Entre los incumplimientos nacionales, la sentencia de 16 de marzo de 2006 condena a España por diversas infracciones en la incorporación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, estableciendo la necesidad de haber sometido a evaluación el proyecto de construcción de un centro de ocio en Paterna, aunque se ubicara en suelo urbano, al tratarse de un proyecto que podía tener efectos importantes sobre el medio ambiente. En cambio, la sentencia de 18 de mayo de 2006 desestima la demanda planteada por la Comisión contra España por razón de la normativa de Castilla y León que autorizaba la colocación de lazos para la captura de zorros; ello es debido a que no se considera suficientemente probada la incidencia de la medida sobre las poblaciones de nutrias cercanas.

En la jurisprudencia ambiental del *Tribunal Constitucional* durante el año 2006 cabe distinguir cuestiones sustantivas y problemas competenciales.

Entre las primeras, cobran singular importancia los fallos sobre las exigencias del principio de legalidad en relación con las sanciones previstas en la versión original de la Ley 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales, que hubo de ser modificada en 2004 como consecuencia de la sentencia 100/2003, pero cuyas aplicaciones anteriores todavía han de ser resueltas por el Tribunal Constitucional (sentencias 98, 187 y 252/2006).

Dentro del segundo tipo de cuestiones, se ha reafirmado la doctrina de la sentencia 13/1998, que atribuye la ejecución de la evaluación de impacto ambien-

tal a la Administración competente por razón de la materia del proyecto, llegándose incluso a postular ahora el poder del Estado para regular los procedimientos de evaluación de los proyectos de su competencia (sentencia 101/2006). También se encuentra continuidad en la jurisprudencia sobre competencias en materia de parques nacionales, que es aplicada a diversos preceptos del Real Decreto 1760/1998, sobre el Consejo de la Red de Parques Nacionales y otros extremos (sentencia 32/2006). Por último, daremos cuenta de la confirmación asimismo del criterio jurisprudencial contrario a lo que se denominan los «falsos tributos ecológicos», que determinó la anulación por la sentencia 289/2000 del impuesto balear sobre instalaciones ambientales y que ahora se reproduce en relación con un paralelo impuesto extremeño sobre instalaciones ambientales (sentencia 179/2006).

En la jurisprudencia de la *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo* parece advertirse la paulatina formación de una doctrina atenta a los intereses públicos de protección del medio ambiente, particularmente en algunas sentencias de la Sección Quinta. Con toda normalidad se emplean fundamentos de la normativa comunitaria europea en materia de medio ambiente y de las jurisprudencias del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, obteniéndose, así, conclusiones sólidas en la interpretación de la legislación ambiental española. Valgan como ejemplo las sentencias de 4 y 21 de abril de 2006, relativas al alcance del derecho de acceso a la información ambiental o las de 15 de marzo y 30 de mayo de 2006, a propósito del ámbito de aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Dos sentencias del Tribunal Supremo pueden ser especialmente destacadas, puesto que sirven para solucionar parcialmente algunos problemas interpretativos pendientes.

La primera es la sentencia de 5 de abril de 2006, donde se perfilan las consecuencias de la jurisprudencia sobre la nulidad de la declaración de un parque o reserva natural efectuada sin la aprobación del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales (aprobación previa o en el plazo del año siguiente, en los términos del artículo 15 de la Ley 4/1989). El Tribunal Supremo ya había precisado que el plan de ordenación de los recursos naturales aprobado extemporáneamente no es nulo, puesto que se configura como el elemento que presta cobertura a la declaración de parque o reserva (sentencia de 28 de junio de 2004), aunque la falta de aprobación de dicho plan determinaba, en cambio, la nulidad de la disposición administrativa declarando el parque o reserva (sentencia de 6 de mayo de 2003). Pues bien, ahora la sentencia de 5 de abril de 2006 aclara que si la declaración de parque o reserva fue efectuada por ley, la consecuencia no es la nulidad sino la pérdida de eficacia de tal declaración hasta el momento en que se produzca la aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales. De esta manera, las leyes declaratorias de espacios naturales protegidos recobran su eficacia tras la probación extemporánea del plan, Solución compleja, pero que se muestra coherente con la exclusión de las leyes del control jurisdiccional.

La segunda es la sentencia de 16 de noviembre de 2005, que resuelve un recurso en interés de ley sobre el alcance de la declaración de inconstitucionalidad del sistema sancionador de la Ley 4/1989. En ella se precisa que la imposición de una sanción administrativa no es un requisito previo a la imposición de medidas de restauración del medio natural o a la determinación de la indemnización de los daños causados. Por lo tanto, algunas consecuencias de la infracción administrativa pueden ser establecidas por la Administración, aunque aquélla no pueda ser objeto de sanción.

En la jurisprudencia de la *Sala de lo Civil del Tribunal Supremo* se registran únicamente tres sentencias en materia ambiental (sentencias de 31 de enero, 19 de julio y 17 de noviembre de 2006). En ellas se consolida la aplicación de la teoría general de las inmisiones, elaborada sobre los artículos 590, 1902 y 1908 del Código Civil, que se estima de aplicación general, de manera que el propietario individual puede ejercer la acción de cesación, pese a la legitimación reconocida al presidente de la comunidad de vecinos en el artículo 7.2 de la Ley de Propiedad Horizontal, y también puede ser condenado solidariamente junto al arrendatario que explota la actividad. Las conexiones con la actividad administrativa se advierten tanto en el hecho de que los particulares inician la vía civil al producirse inactividad o ineficacia de la Administración, como en la relevancia que la Sala de lo Civil concede al cumplimiento de los niveles de inmisión fijados en la normativa administrativa.

En la jurisprudencia de la *Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional* cabe destacar la sentencia de 11 de diciembre de 2006, que anula el trazado del tramo ferroviario de alta velocidad Motilla del Palancar-Valencia por falta de la adecuada evaluación de sus efectos ambientales con infracción de lo establecido en la Directiva de Hábitats. Se considera que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la correspondiente declaración no se han tenido en cuenta soluciones alternativas ni se han evaluado todos los impactos previsibles.

La jurisprudencia de los *Tribunales Superiores de Justicia* se presenta más dispersa y suscita mayor número de interrogantes y aun de contradicciones. La causa de ello se encuentra en que estamos ante órganos jurisdiccionales separados que conocen simultáneamente de asuntos de contenido similar en sus respectivos ámbitos territoriales de actuación. La unificación jurisprudencial va produciéndose normalmente a través de los casos resueltos en casación por el Tribunal Supremo, pero mientras tanto pueden producirse desacuerdos entre los diferentes Tribunales Superiores, como sucede en los supuestos considerados a continuación.

Una línea jurisprudencial que parecía consolidada era la que imponía y al mismo tiempo limitaba el control por los ayuntamientos de las instalaciones de antenas de telefonía móvil a los aspectos urbanísticos y de actividades clasificadas propios de la competencia municipal. Concretamente en el período que estudiamos se admite con normalidad en estos casos la exigencia de la licencia de actividades clasificadas en las sentencias de los Tribunales de Castilla y León de 14 de junio de 2006, de Murcia de 24 y 27 de febrero de 2006 y de Navarra de 13 de mayo

de 2006. En cambio, se aparta decididamente de la consideración como actividad clasificada el Tribunal de Valencia, al considerar que los aspectos ambientales han sido ya suficientemente valorados en los controles estatales sobre las instalaciones de telefonía móvil (sentencias de 5 de enero, 10 de marzo, 3 y 7 de abril, 19 y 24 de mayo y 13 de octubre de 2006).

Otra línea jurisprudencial conocida es la del Tribunal Supremo que considera inadmisible la impugnación separada de la declaración de impacto ambiental, al entender que la decisión final sobre el proyecto considerado está todavía pendiente de la posible oposición del órgano sustantivo, con facultad de decisión por parte del supremo órgano colegiado ejecutivo de la correspondiente Administración Pública. De tal postura se ha apartado conscientemente, sin embargo, el Tribunal de Andalucía en su sentencia de 7 de marzo de 2006, al admitir la impugnación autónoma de la declaración de impacto ambiental de un plan urbanístico por considerar que es un acto de trámite «que puede decidir directa o indirectamente sobre el fondo del asunto o puede causar perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos».

Cabe finalmente plantear alguna duda en relación con una tercera línea jurisprudencial también consolidada, como es la relativa a la responsabilidad patrimonial de los ayuntamientos por su inactividad frente al ruido derivado del ocio nocturno, que se manifiesta en el período analizado en la sentencias del Tribunal de Aragón de 14 y 21 de diciembre de 2005 y del Tribunal de Castilla-León de 24 de marzo de 2006, alcanzándose elevadas cuantías indemnizatorias en algunos casos. Pues bien, la duda es si realmente la responsabilidad se hace derivar de la inactividad administrativa o más bien de la ineficacia administrativa, ya que en algunos supuestos consta la reiterada implicación de los ayuntamientos en medidas de lucha contra la contaminación acústica posteriormente anuladas en vía jurisdiccional. A la vista de la diferencia de los supuestos de hecho, quizá podría plantearse si en los casos de falta de éxito de la intervención administrativa las consecuencias indemnizatorias han de ser las mismas que cuando nos encontramos ante la completa pasividad municipal.

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE

II

Compromisos internacionales ambientales

BLANCA LOZANO CUTANDA y
ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 39
2. Legislación: tratados más significativas por materias 40
2.1. Participación ambiental (Tratado de Aarhus). 40
2.2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad 40
2.2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid 40
2.2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971) 41
2.2.3. Convención de la UNESCO para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) 41
2.2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973 41
2.2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) 41
2.2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica 42
2.2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura 43
2.2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación 44
2.2.9. Convenio Europeo del Paisaje 44
2.3. Protección del Medio Ambiente Marino 44
2.3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) 44

Página

a) Reunión del Grupo de Trabajo Informal para la Conservación de la Biodiversidad Marina de Alta Mar de la Asamblea General de Naciones Unidas creado por la Resolución 59/2004 de la Asamblea General de Naciones Unidas 45
b) Séptima Reunión del Foro Consultivo de Derecho del Mar de la Naciones Unidas celebrada en la Asamblea General de Naciones Unidas (Nueva York) los días 12-16 de junio de 2006 46
2.3.2. Convenio para prevenir la Contaminación por los buques (MARPOL 1973/78) 46
2.3.3. Nuevos instrumentos: legislación para regular el secuestro de CO_2 en las formaciones geológicas del subsuelo marino 47
2.3.4. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España 47
a) Convenio de Barcelona 47
b) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) 48
2.3.5. Convenios para la conservación de hábitats y especies marinas amenazadas, el Acuerdo ACCOBAMS (Acuerdo para la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua) 48
2.3.6. Otros Acuerdos y mecanismos internacionales relacionados con la seguridad de la navegación y la contaminación marina suscritos por España 48
a) Convenio Internacional sobre la constitución de un Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos 48
b) Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar 48
c) Nuevo instrumento jurídico para regular el reciclado de buques 49
2.4. Calidad del aire y protección atmosférica 49
2.4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979 49
2.4.2. Protocolo de Montreal (OZONO) 50
2.5. Cambio climático 50
2.6. Sustancias químicas y residuos peligrosos 52
2.6.1. Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (1989) 52
2.6.2. Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicado a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998) 53

Página

2.6.3. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001) 54

3. Organización: análisis de las principales novedades 54

4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas 55

5. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 55

6. Doctrina: principales aportaciones 56

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el año 2006 no se ha producido ninguna creación o modificación de instrumentos internacionales digna de reseñar, en la línea seguida desde principios de este siglo de procurar, más que la introducción de nuevas regulaciones, la implementación efectiva de las ya existentes. Las medidas adoptadas siguen, sin embargo, resultando insuficientes para lograr una aplicación estricta de los acuerdos dirigidos a frenar el deterioro de nuestro frágil ecosistema. Muchas reuniones de las Partes de los distintos convenios internacionales apenas han conseguido, como veremos, avances significativos, como consecuencia de la falta de consenso sobre los enfoques o medidas a adoptar, motivada por los distintos puntos de vista de los Estados según su nivel de desarrollo económico y grado de implicación ambiental y por la preferencia que se da por muchos de ellos a los intereses económicos a corto plazo sobre los intereses comunes a medio y largo plazo.

La insuficiencia del Derecho internacional para atajar los problemas ambientales se muestra especialmente grave en el medio marino, donde, a pesar de los múltiples acuerdos y de reuniones existentes, continúa una actividad depredadora que, según los científicos, puede llegar a producir el colapso hacia mediados de siglo de la industria pesquera comercial actual.

Un problema también muy preocupante pero sobre el que existe una creciente conciencia internacional sobre la necesidad de actuar es el del cambio climático. Este año ha tenido lugar la segunda reunión de las Partes del Protocolo de Kioto y la duodécima del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Además de adoptarse medidas relacionadas con el cumplimiento de los objetivos del Protocolo, en ambas reuniones se siguió con la discusión acerca de cuáles van a ser las medidas a adoptar en el período *post Kioto* (más allá de 2012). Esta cuestión centra actualmente la atención internacional, y se aprecia incluso en los demás instrumentos internacionales una preocupación por vincular sus objetivos a la lucha contra el calentamiento de la tierra.

2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS

2.1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)

El órgano principal de gobierno y de toma de decisiones del Convenio es la Reunión de las Partes, la cual tiene lugar cada 2-3 años con el objetivo de revisar el progreso en la puesta en práctica del Convenio y tomar decisiones sobre el futuro trabajo del mismo. La última reunión de las Partes (segunda reunión) tuvo lugar en mayo de 2005, por lo que durante el año 2006 el Convenio siguió con sus actividades intersesionales, entre las que destacan la reunión del Grupo de Trabajo de las Partes, las diferentes reuniones del Comité de Cumplimiento, la reunión del Grupo de trabajo sobre Acceso a la justicia, y los grupos de trabajo sobre liberación de contaminantes y transferencia de registro, participación pública en foros internacionales o sobre herramientas de información electrónica.

2.2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

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

La vigésimo novena Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 12 al 23 de julio de 2006 en Edimburgo (Reino Unido). Entre los asuntos generales discutidos en esta reunión, destaca la decisión de mejorar la relación con la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA). La Reunión Consultiva valoró el documento sobre el establecimiento de un procedimiento para la solución de controversias del Protocolo de Madrid, aunque finalmente no acordó un desarrollo del procedimiento de consulta.

La reunión adoptó la revisión de la vigencia de las Recomendaciones y Medidas relativas a la protección y gestión de zonas, determinando aquellas que no están vigentes y que, por tanto, no requieren ninguna acción de las Partes. Se propuso la modificación del título del Anexo II del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, pero no se llegó a un acuerdo, por lo que la reunión decidió volver sobre esta tema en su siguiente reunión.

Durante la reunión se presentó el Informe del Comité para la Protección del Medio Ambiente, del que debe destacarse la preocupación que muestra sobre la concentración excesiva de estaciones en la Antártida. La reunión introdujo como prioridad de su trabajo la definición y designación de zonas marinas protegidas en la Antártida. Igualmente la reunión consultiva aprobó la Resolución 2 (2006) sobre directrices para sitios que reciben visitantes. La reunión revisó el trabajo del Consejo de Administradores de los Programas Nacionales Antárticos (COMNAP) en relación con los planes de emergencia y la respuesta en casos de emergencia, y solicitó un informe más detallado de cara a la siguiente reunión Consultiva del Tratado Antártico.

Por último, una cuestión de extremada importancia como es la regulación del acceso a los recursos genéticos y reparto de beneficios (ABS, siguiendo las siglas en inglés de *Access and Benefit Sharing*) empieza a hacerse un hueco en aquellos Tratados que regulan zonas no cubiertas por el Convenio sobre Diversidad Biológica. En este sentido, durante la Reunión Consultiva se presentaron diferentes documentos en torno a la cuestión de la búsqueda de un régimen jurídico para la bioprospección en la Antártida, aunque la discusión se pospuso para la siguiente reunión.

La reunión aprobó la Declaración Antártica de Edimburgo sobre el Año Polar Internacional 2007-2008.

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

La Conferencia de las Partes del Convenio de Ramsar se celebra cada tres años. La Novena Conferencia de las Partes tuvo lugar en 2005, por lo que durante el año 2006 el Convenio mantuvo exclusivamente sus actividades intersesionales.

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

La trigésima reunión del Comité de Patrimonio Mundial tuvo lugar del 8 al 16 de julio de 2006 en Vilnius (Lituania). En esta reunión se revisó la situación del Patrimonio mundial, en especial de aquellos lugares que se encuentran en un peor estado y, por tanto más amenazados. Tras esta reunión la lista de Patrimonio Mundial está compuesta por 830 lugares, de los cuales 644 son lugares culturales, 162 son lugares naturales y 24 tienen carácter mixto, distribuidos por los 138 Estados que forman parte de la Convención.

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

El Convenio celebra cada tres años la Conferencia de las Partes, habiendo tenido lugar la última en 2004, por lo que durante 2006 el Convenio ha mantenido sus actividades intersesionales habituales, entre las que destacan las reuniones de su Comité de Fauna y su Comité de Flora.

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

El Convenio celebra cada tres años la Conferencia de las Partes habiendo tenido lugar la última (COP-8) en 2005, por lo que durante 2006 el Convenio ha mantenido sus actividades intersesionales.

2.2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica

La Octava Conferencia de las Partes (COP-8) del Convenio sobre Diversidad Biológica tuvo lugar del 20 al 31 de marzo de 2006 en Curitiba (Brasil). La COP-8 aprobó el único programa de trabajo pendiente, que era el Programa de Trabajo sobre diversidad Biológica Insular. Durante esta reunión, se adoptaron 36 decisiones sobre una serie de cuestiones prioritarias, tales como: la biodiversidad de las tierras áridas y subhúmedas; la Iniciativa Taxonómica Mundial (ITM); el acceso y la participación en los beneficios; la protección de conocimientos tradicionales [artículo 8 j) del Convenio]; y comunicación, educación y concienciación pública. En cuanto a las cuestiones estratégicas se continuó con las acciones encaminadas a la evaluación del progreso y el apoyo a la implementación.

A pesar de que esta reunión ha sido la más importante en número de participantes, las negociaciones de los distintos temas y la ambición de los mismos ha resultado sensiblemente inferior en comparación con las anteriores Conferencias de las Partes. Los dos temas que centraron la máxima atención fueron el ABS y la creación de Áreas Marinas Protegidas (AMPs) más allá de la jurisdicción nacional. En cuanto a la primera cuestión, se puso de manifiesto la falta de posición común para adoptar un régimen sobre acceso a recursos genéticos y reparto de beneficios, y por tanto se decidió continuar con el trabajo del Grupo de Trabajo sobre ABS nombrando a dos co-presidentes permanentes para darle mayor estabilidad en sus discusiones. La COP-8 marcó el año 2010 como plazo límite para concluir las negociaciones sobre este tema. En cuanto a las áreas marinas protegidas más allá de la jurisdicción nacional, tras discutir, sin ponerse de acuerdo, sobre el papel que el CDB puede y debe jugar en la creación de AMPs, la decisión finalmente aprobada introduce una especie de cláusula de revisión, mediante la cual el CDB puede reconsiderar su papel dentro del proceso si la acción de la Asamblea General de las Naciones Unidas fuera considerada insuficiente.

Los acuerdos sobre estas cuestiones se redujeron, por tanto, a cuestiones de procedimiento sin que se resolviera nada sustantivo durante la COP-8.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología,* por su parte, mantuvo su Tercera Reunión de las Partes del 13 al 17 de marzo de 2006 en Curitiba (Brasil). El asunto estrella de la reunión fue la especificación de lo previsto en el artículo 18.2.a) del Protocolo en lo referente a la documentación e identificación exigida en el envío de cargamentos de Organismos Vivos Modificados (OVMs) y, en particular, el acotamiento del significado de la expresión «puede contener». La Segunda Reunión de las Partes no logró, tal y como exigía el propio Protocolo, un acuerdo a este respecto y, por tanto, el Protocolo se jugaba en esta Tercera Reunión su operatividad y efectividad como instrumento internacional de regulación de los Organismos Vivos Modificados. El artículo 18.2.a) hace referencia a la manipulación, transporte, envasado e identificación. Las principales áreas de desacuerdo durante la Segunda Reunión de las Partes habían sido los requerimientos para identificar qué OVMs puede contener un cargamento y los umbrales para la pre-

sencia accidental o técnicamente inevitable de OVMs, incluyendo si generan o no los requisitos de documentación. A estas cuestiones se le sumaron en la Tercera Reunión de las Partes la cuestión de los casos en los que la documentación debe establecer que el cargamento «contiene» OVMs y el proceso y límite temporal para lograr una decisión sobre la documentación que establezca claramente que el cargamento contiene OVMs.

Aunque la discusión del artículo 18.2.a) eclipsó el resto de asuntos durante esta reunión, también se discutió de forma intensa sobre los procedimientos de voto del Comité de Cumplimiento (tema que no fue resuelto), así como la financiación necesaria para implementar los marcos nacionales de seguridad en biotecnología.

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

Los recursos fitogenéticos, en la medida que son útiles para la alimentación y la agricultura se rigen por el Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, de noviembre de 2001, que entró en vigor el 29 de junio de 2004. Este Tratado puso en marcha un sistema global vinculado, aunque separado e independiente, del sistema de acceso a recursos genéticos y reparto de beneficios del CBD. A diferencia del CBD, que establece la negociación bilateral del acceso a los recursos genéticos y reparto de beneficios, el Tratado Internacional de la FAO establece un sistema multilateral en el que el acceso a los recursos genéticos es libre y, en principio, no se pueden patentar nuevas variedades sin variación de la estructura genética (artículo 12). Parte de los beneficios obtenidos por patentes pasan a engrosar el fondo de este sistema multilateral, fondo que sustenta la implementación del plan de acción mundial para la conservación de los recursos fitogenéticos.

La primera reunión del Órgano Rector (denominación que utiliza para referirse a lo que en el resto de convenios ambientales se conoce como Conferencia de las Partes) del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos de la FAO tuvo lugar en Madrid del 12 al 16 de junio de 2006. Durante esta reunión se adoptaron importantes decisiones, muchas de ellas relativas a la puesta en funcionamiento operativa del Tratado y a la puesta en marcha de su maquinaria institucional, y otras de carácter sustantivo de gran relevancia operativa del Tratado como lo es la aprobación del Acuerdo normalizado de transferencia de material (Resolución 2/2006). Esta resolución fija en un 1.1% el porcentaje del beneficio que debe cederse al Fondo del Sistema multilateral en caso de que los recursos fitogenéticos del sistema multilateral se utilicen con carácter comercial o se protejan mediante patentes.

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

Este Convenio ha desarrollado durante 2006 sus actividades intersesionales dado que su Conferencia de las Partes tiene carácter bianual y la séptima Conferencia de las Partes tuvo lugar en 2005 en Nairobi (Kenia).

2.2.9. Convenio Europeo del Paisaje

El Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, entró en vigor en 2004 y aún no ha sido ratificado por el Estado español, aunque el Ministerio de Medio Ambiente ha manifestado su compromiso político con el contenido del mismo y dos Comunidades Autónomas, Cataluña y Valencia, han aprobado leyes que incorporan ya los planteamientos y la aplicación de las directrices de la Convención Europea del Paisaje (la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana y la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña).

El objetivo de este Convenio es promover, en todos los Estados Partes, la implantación de una política de «protección, gestión y ordenación de los paisajes», que extienda su aplicación a todo el territorio de las Partes, de tal forma que su aplicación no se limita, como ocurre en otros instrumentos de protección, a la protección de los paisajes considerados de especial valor sino que se extiende a todas las formas de los paisajes europeos, naturales, rurales, urbanos y periurbanos, y tanto los emblemáticos como los ordinarios. El Convenio compromete a las Partes a adoptar para ello una serie de medidas. Destaca, en este sentido, la identificación y calificación de los paisajes en todo el territorio (con la salvedad de que los Estados partes, conforme a lo establecido en el art. 15 del Convenio, pueden en el momento de su ratificación, especificar el territorio o territorios a los que se limitará la aplicación del mismo), y la posterior definición de los objetivos de calidad paisajística para cada uno de los paisajes identificados y calificados. Junto al objetivo primario de protección y gestión integral del paisaje, el Convenio afirma también el de «organizar la cooperación europea en este campo» que hasta ahora ha sido muy escasa y poco eficiente.

2.3. Protección del Medio Ambiente Marino[1]

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

A pesar de que ningún instrumento jurídico específico ha sido desarrollado a lo largo del año 2006, a continuación, se detallan las reuniones acaecidas durante el año 2006.

1. La actualización de este epígrafe ha sido realizada por Ana Tejedor Arceredillo.

a) Reunión del Grupo de Trabajo Informal para la Conservación de la Biodiversidad Marina de Alta Mar de la Asamblea General de Naciones Unidas creado por la Resolución 59/2004 de la Asamblea General de Naciones Unidas

El grupo de trabajo sobre biodiversidad marina tenía el importante y difícil mandato de definir el proceso de creación de áreas marinas protegidas más allá de la jurisdicción nacional (creación de una red representativa antes de 2012), y el no más fácil mandato de clarificar la cuestión del acceso a los recursos genéticos que se encuentran fuera de la jurisdicción nacional, la conservación y el uso sostenible de los mismos, así como posible reparto de beneficios derivados de su utilización.

La productiva atmósfera de cooperación y debate que caracterizó a la Primera Reunión del Grupo de Trabajo hizo posible que se abordaran, por primera vez, el conjunto de los temas relativos a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en el alta mar, con un enfoque integrado y dentro del marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Las principales conclusiones de esta reunión, que aparecen en el Informe final dirigido a la Asamblea General de Naciones Unidas y firmado por los co-presidentes del Grupo de Trabajo (Documento A/61/65), son las siguientes:

• La Asamblea General tiene un papel fundamental para alcanzar los temas relativos a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en aguas más allá de la jurisdicción nacional.

• Las herramientas de gestión para áreas concretas, como por ejemplo el establecimiento de AMP multipropósito, están ampliamente aceptadas y por ello se insta a desarrollar un mayor esfuerzo en lo que concierne a los criterios para su identificación, establecimiento y gestión. En este sentido, merece la pena destacar el reconocimiento otorgado a la Convención sobre la Diversidad Biológica, tanto por parte de los co-presidentes de la reunión como por numerosas delegaciones presentes, por sus esfuerzos realizados para el desarrollo de criterios de identificación, establecimiento y gestión de AMP, apuntando así su carácter destacado en el proceso.

• Se destaca la necesidad de continuar con el esfuerzo iniciado dentro del foro de la Asamblea General al tiempo que se insta a centrar estos temas dentro de las agendas del resto de los foros relevantes (8ª Conferencia de las Partes del CDB, 7ª reunión del Proceso Consultivo Informal de la ONU sobre Océanos y Derecho del Mar, etc.).

Este grupo ha sido convocado de nuevo para febrero de 2008, a través de la Resolución de la Asamblea General 61/222.

b) Séptima Reunión del Foro Consultivo de Derecho del Mar de la Naciones Unidas celebrada en la Asamblea General de Naciones Unidas (Nueva York) los días 12-16 de junio de 2006

La Séptima Reunión del Foro Consultivo de Derecho del Mar de la Naciones Unidas (ICP-UNICPOLOS 2006), estuvo dedicada este año al complicado concepto del Enfoque por Ecosistemas y su aplicación al medio marino. En concreto, se analizaron diferentes experiencias sobre la aplicación de ese concepto y las diferentes posibilidades para su aplicación a diferentes escalas y en sectores concretos, si bien la gran mayoría de las aproximaciones presentadas fueron dirigidas al sector de las pesquerías.

Las mayores dificultades para alcanzar el necesario consenso se hallaron en la determinación de la importancia que ha de otorgarse a los distintos instrumentos internacionales, en las opiniones sobre las Organizaciones Regionales Pesqueras, y en las discrepancias sobre cómo afrontar cuestiones relacionadas con la gobernanza en alta mar.

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

Las siguientes enmiendas al Convenio y sus Anexos han tenido lugar a lo largo del año 2006:

• Enmiendas al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973 (enmiendas a la regla 1, adición de la regla 12a, enmiendas consiguientes al Certificado IOPP y enmiendas a la regla 21 del anexo i revisado del MARPOL 73/78). Enmiendas adoptada el 24 de marzo de 2006.

• Enmiendas a las directrices para la aplicación de las prescripciones del Anexo I revisado del MARPOL a las instalaciones flotantes de producción, almacenamiento y descarga (IFPAD) y las unidades flotantes de almacenamiento (UFA) [Resolución MEPC.139 (53)]. Adoptadas el 24 de marzo de 2006.

• Enmiendas al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los buques, 1973. Adición de la Regla 13 al Anexo IV del MARPOL 73/78. Adoptadas el 24 de marzo de 2006.

• Enmiendas a las notas explicativas sobre las cuestiones relacionadas con la aptitud para prevenir escapes accidentales de hidrocarburos en virtud de la regla 23 del anexo I revisado del MARPOL. Adoptadas el 24 de marzo de 2006.

• Enmiendas al Código para la construcción y el equipo de buques que transporten productos químicos peligrosos a granel (CÓDIGO CGRQ). Adoptadas el 24 de marzo de 2006.

• Enmiendas al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los buques, 1973. Designación de las Aguas del Sur de Sudáfrica como Área Especial. Adoptadas el 13 de octubre de 2006.

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

El secuestro de CO_2 en las formaciones geológicas del subsuelo marino estará permitido a partir del 10 de febrero de 2007.

Las Partes Contratantes del Protocolo de 1996 relativo al *Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias,* (Convenio de Londres 1972-Protocolo de 1996), adoptaron el día 2 de noviembre de 2006, las enmiendas relativas a la lista de sustancias del Anexo I de dicho Protocolo para regular internacionalmente el secuestro de CO2 en formaciones geológicas del subsuelo marino.

Los flujos de CO_2 podrán ser capturados sólo si, de acuerdo con la citada enmienda, son depositados en formaciones geológicas del subsuelo marino, si consisten en flujos saturados de CO_2 (aunque podrían contener substancias asociadas derivadas del material de procedencia o el proceso utilizado para el secuestro) o si ningún otro material es añadido con el propósito de ser vertido.

El desarrollo de las guías técnicas para proceder al almacenamiento de CO_2 en formaciones geológicas del subsuelo marino se prevé que tenga lugar en el último trimestre de 2007 de forma que puedan ser adoptadas por las Partes Contratantes del Protocolo de Londres en su segundo encuentro programado en noviembre 2007. Estas guías describirán la metodología más apropiada para almacenar el CO_2 de forma que dicha actividad cumpla con los requerimientos del Protocolo, asegurándose por tanto, que resulta segura para el medio ambiente marino a corto y largo plazo.

Otros instrumentos técnicos cuyo desarrollo está previsto para asegurar la viabilidad ambiental de dicha actividad son: «La Evaluación de Riesgo y el Marco de Gestión propio para el secuestro del CO_2» bajo el mismo Protocolo.

2.3.4. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a) Convenio de Barcelona

Ningún instrumento jurídico ha sido creado o modificado a lo largo del año 2006 en el caso de este Convenio.

En el marco del mismo, cabe destacar, por una parte la iniciativa puesta en marcha por la Secretaría del Programa de Acción Estratégico para la conservación de la diversidad biológica en la región mediterránea (SAP BIO) con el objeto de avanzar en el proyecto de evaluación de las Zonas Protegidas en el Mediterráneo (ZEPIM) ya declaradas, y, por otra parte, la puesta en marcha del proyecto que, a

través de fondos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF), engloba al área Mediterránea dentro de la iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, conocida como *Large Marine Ecosystem.*

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

En lo referente a las líneas de trabajo de este Convenio relativas a la conservación de la biodiversidad del medio marino (concretamente, el Comité de Biodiversidad y el Comité de Especies y Hábitats), se han producido durante el 2006 los siguientes progresos:

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

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

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

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

• Desarrollo de guías técnicas para la captura y almacenamiento de CO_2 en el medio marino.

• Desarrollo de guías técnicas para las extracciones de arenas en el mar.

• Desarrollo de guías técnicas para los dragados y la problemática para su gestión con las Directivas europeas en vigor.

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

Ningún instrumento jurídico ha sido creado o modificado a lo largo del año 2006 en el caso de este Convenio.

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

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

Ningún instrumento jurídico ha sido creado o modificado a lo largo del año 2006 en el caso de este Convenio.

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

En relación a este Convenio hay que destacar la entrada en vigor en el año 2006 de varias enmiendas realizadas durante años previos así como las enmiendas

realizadas al Convenio en el propio año 2006. Para ambos casos se destacan únicamente aquellas enmiendas que tienen mayor relevancia para la conservación del Medio Marino

Entrada en vigor de Enmiendas realizadas en años previos:

- Enmiendas realizadas a las regulaciones V/2, V/22, V/28, II-1/3-6, 19 y 20;
- Enmiendas realizadas a los Capítulos V (Seguridad de la Navegación) y XII (Medidas adicionales de seguridad para buques de carga) de dicho Convenio.

Enmiendas realizadas al Convenio en el año 2006:

- Enmiendas al sistema de seguimiento de larga distancia internacional.
- Enmiendas al Capítulo V (Seguridad de la Navegación) del Convenio SOLAS. En concreto cambio de la Regulación 22, relativa a las condiciones de visibilidad aptas para permitir el intercambio de aguas de lastre.

c) Nuevo instrumento jurídico para regular el reciclado de buques

La Asamblea General de la Organización Marítima Internacional (OMI en adelante), adoptó en diciembre de 2005 la Resolución A.981 (24), relativa al desarrollo de un nuevo instrumento legal vinculante para el reciclado de buques. En virtud de dicha Resolución, el Comité de Protección del Medio Marino de la OMI tiene la obligación de desarrollar un nuevo instrumento legal vinculante (con fecha prevista para su adopción en 2008-2009) para el reciclado de buques, de forma que la OMI contribuya con una solución efectiva e integral a los restos ambientales, de seguridad y salud pública que derivan de dicha actividad.

2.4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

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

La vigésimo cuarta reunión del órgano ejecutivo de este convenio tuvo lugar del 11 al 14 de diciembre de 2006 en Ginebra (Suiza). Uno de los principales mecanismos de este convenio es el Comité de Implementación, el cual revisa la puesta en práctica por los Estados parte de las medidas y obligaciones establecidas en los diferentes protocolos del Convenio. Durante esta sesión destacan dos decisiones relativas a la implementación referentes a España. La primera de ellas es la Decisión del órgano ejecutivo 2006/6 relativa al cumplimiento de España con sus obligaciones bajo el Protocolo de 1988 relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos. En esta decisión, el órgano ejecutivo reitera las decisiones contra España emitidas en los años 2002, 2003, 2004 y 2005 por las que le pedía que facilitara la necesaria información al Comité de Implementación para que éste pudiera llevar a cabo la valoración de las medidas adoptadas por España en cumplimiento de sus obligaciones bajo el Protocolo, al tiempo que

lamenta el incumplimiento continuado de España en la adopción de medidas de control y de reducción de sus emisiones anuales de forma que no superen los valores de 1987.

La segunda decisión es la Decisión 2006/7, relativa al incumplimiento de España con las obligaciones bajo el Protocolo de 1991 relativo al control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos. En esta decisión, el órgano ejecutivo lamenta que España no haya cumplido con su obligación de dar completa información al Comité de Implementación, y solicita que en el menor tiempo posible presente un informe en el que describa el progreso que ha realizado para cumplir con las obligaciones establecidas en el Protocolo. En dicho informe deberá incluir el calendario específico en el que espera cumplir con las obligaciones del Protocolo, en particular con su obligación de reducción de emisiones de compuestos orgánicos volátiles.

2.4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)

La decimoctava Reunión de las Partes para el Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono se realizó del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2006 en Nueva Delhi (India). Durante esta reunión se adoptaron 17 decisiones, entre las que pueden destacarse las siguientes:

• nominaciones por uso esencial y otras cuestiones surgidas de los informes 2006 del Panel de Evaluación Tecnológica y Económica;

• futuro trabajo siguiendo el seminario de la Secretaría sobre el Informe Especial del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático y el Panel de Evaluación Tecnológica y Económica;

• exenciones por uso crítico;

• las dificultades enfrentadas por algunas partes amparadas en el artículo 5 a la hora de fabricar inhaladores de dosis medidas con CFC;

• tratamiento de existencias de sustancias que agotan la capa de ozono relacionadas con el cumplimiento;

• un estudio de viabilidad para el desarrollo de un sistema de seguimiento del movimiento transfronterizo de Sustancias que Agotan la capa de Ozono; y

• retos clave para proteger la capa de ozono en la próxima década.

No se adoptó, en cambio, la propuesta de Canadá para ajustar el Protocolo de Montreal de cara a tratar las necesidades nacionales básicas de las Partes amparadas en el Artículo 5.

2.5. Cambio climático

La Segunda Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto y la Duodécima Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cam-

bio Climático (CMNUCC) tuvieron lugar del 6 al 17 de noviembre de 2006 en Nairobi (Kenia). El principal punto de la agenda de ambas reuniones continuo siendo la discusión de las medidas a largo plazo sobre el cambio climático y el desarrollo de un marco de acción más allá del período de compromisos establecido en el Protocolo de Kioto, es decir, más allá del año 2012. En este sentido se mantuvo el enfoque abierto en la anterior reunión del Protocolo y del Convenio de contemplar «múltiples vías». Las principales vías en este momento parecen ser las siguientes:

1. Consideración de los futuros compromisos *post* 2012 para los países desarrollados, línea que se lleva a cabo a través del Grupo de Trabajo Especial (GTE).

2. Diálogo sobre las acciones cooperativas a largo plazo para el tratamiento del cambio climático a través de la implementación del Convenio (valorándose, en este sentido, el recientemente publicado Informe Stern sobre los Aspectos Económicos del Cambio Climático).

3. Propuesta de Rusia sobre el desarrollo de procedimientos para aprobar compromisos voluntarios

4. Revisión del Protocolo (artículo 9).

Para los países desarrollados realmente existen dos vías, que son la 1 y la 2, mientras que algunos países en vías de desarrollo ven otra serie de vías además de las anteriormente citadas.

Esta revisión o mirada al futuro del período *post Kioto* (más allá de 2012) se entiende como más prometedora, en contraste con el ambiente en que se produjeron las negociaciones del Protocolo concluido en 1997, dado que en este momento tanto el sector empresarial como el industrial están presionando a sus países para garantizar que los resultados de sus negociaciones sean lo suficientemente robustos y aseguren las inversiones a largo plazo. Sin embargo, esta perspectiva más prometedora hay que situarla en el contexto mismo tanto del Convenio como del Protocolo, es decir, en un marco un tanto rígido basado en el consenso de todas las Partes, lo cual, como es bien sabido, otorga un importante poder de bloqueo a cada país de forma independiente y hace que los avances vayan a ser extremadamente lentos.

El hecho de que ambas reuniones tuvieran lugar en el corazón de África sin duda alguna marcó no sólo que la misma fuera denominada como la «Conferencia de las Partes de África», sino también los temas centrales de la misma, tales como la adaptación, con el avance del trabajo en lo que se refiere a la creación del Fondo de Adaptación, o la distribución equitativa de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

Durante ambas reuniones, además de estas cuestiones, las Partes se ocuparon de cuestiones relacionadas con los mecanismos flexibles del Protocolo, en particular el Mecanismo para el Desarrollo Limpio y la Implementación Conjunta. Los delegados también analizaron el cumplimiento que las Partes hacen del Protocolo

y la propuesta de una enmienda para el Protocolo, así como las medidas de capacitación y una serie de asuntos financieros, administrativos y de otra índole. Además, se adoptó la primera enmienda al Protocolo, que le permite a Bielorrusia asumir compromisos de reducción de emisiones en el marco del Anexo B del Protocolo.

En el seno del Convenio también se hizo una revisión de la implementación de los compromisos y otras disposiciones del Convenio relacionadas con temas como el mecanismo financiero, las comunicaciones nacionales, la transferencia de tecnologías, la creación de capacidades y los efectos adversos del cambio climático en los países en desarrollo y, entre éstos, las medidas de respuesta y las necesidades especiales de los países menos desarrollados (artículos 4.8 y 4.9).

2.6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

2.6.1. Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (1989)

La Octava Conferencia de las Partes (COP-8) del Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación tuvo lugar en Nairobi (Kenia), del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2006. A pesar de que el título de cabecera o eslogan de la reunión era «Creación de soluciones innovadoras a través del Convenio de Basilea para la gestión ambientalmente racional de desechos electrónicos», el reciente incidente del vertido ilegal de desechos tóxicos en Abidjan (Costa de Marfil), puso de manifiesto la necesidad no sólo de concentrarse en temas nuevos sino también de reforzar las cuestiones centrales del Convenio, esto es el control del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y el fortalecimiento de la puesta en práctica del Convenio.

La COP-8 además de la consecuente decisión sobre desechos electrónicos, aprobó 35 decisiones entre las cuales destacan el programa de trabajo para el período 2007-2008, la puesta en práctica del Plan Estratégico, con la consideración del trabajo de los Centros Regionales y de Coordinación del Convenio de Basilea, o la aprobación del Programa de Alianza del Convenio de Basilea. Otras decisiones relevantes fueron las relacionadas con las sinergias y la cooperación en el campo ambiental o el desguace de embarcaciones, entre otras. Debe destacarse por su importancia el trabajo realizado durante la COP en relación a la Gestión Ambientalmente Racional del Convenio. En este sentido, fueron aprobadas las enmiendas a las directrices técnicas generales para la gestión ambientalmente racional de los desechos de contaminantes orgánicos persistentes, las directrices para la gestión ambientalmente racional de los desechos, así como las directrices técnicas para la gestión ambientalmente racional de una variedad de químicos.

2.6.2. Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicado a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto del comercio internacional (1998)

La tercera Conferencia de las Partes de este Convenio, cuyos objetivos son promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional (facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes), tuvo lugar del 9 al 13 de octubre de 2006 en Ginebra (Suiza).

Esta Conferencia ha puesto de manifiesto buena parte de las limitaciones y complicaciones de los Convenios posteriores a Río, en particular en lo relativo a la aprobación de las Reglas de Procedimiento para la adopción de acuerdos. No habiéndose alcanzado acuerdo en este punto, se seguirá aplicando el consenso, lo cual tiene como resultado directo, como ya se ha visto en otros convenios, que cada parte tenga un *cuasi* derecho de veto. Durante esta Tercera Conferencia de las Partes debería haberse seguido aumentando la lista de sustancias químicas del anexo III. En particular, durante la misma se ha trabajado de forma especial con el amianto crisólito aunque no se llegó finalmente a un acuerdo en cuanto a su inclusión. Esta situación puso de manifiesto que aunque hay más de 150 químicos en el proceso hacia la consideración del Comité de Revisión de Productos Químicos, con una notificación inicial, en pocos casos se está avanzando realmente como para que se concrete su inclusión en la lista del Anexo III.

La falta de cumplimiento genera cada vez más preocupación, ya que muchos países importadores no están informando sobre cómo regulan las importaciones de los 39 químicos actualmente incluidos en el Anexo III. Las posturas encontradas entre los que pretenden un instrumento de cumplimiento, con funciones más punitivas y adopción de decisiones por mayoría, frente a aquellos que buscan un mecanismo más facilitador y que decida por consenso fraguó la falta de acuerdo en este tema.

Por otra parte, los países en desarrollo están necesitados de fuentes de financiación para la creación de estrategias nacionales sobre la gestión de químicos, basadas en planes nacionales de implementación existentes en el marco del Convenio de Estocolmo. El Programa de Comienzo Rápido del enfoque Estratégico para la Gestión de Químicos a nivel internacional se puso de relieve y, con una visión a largo plazo, los delegados están explorando el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y otros acuerdos ambientales multilaterales pertinentes, como potenciales fuentes de financiación, aunque sin haber llegado tampoco en este punto a un principio de acuerdo.

A pesar de que la falta de consenso en la forma y funciones del instrumento de cumplimiento así como la falta igualmente de acuerdo en cuanto al mecanismo financiero dejan al Convenio en una situación difícil de cara a asegurar su implementación, durante esta Tercera Conferencia se produjeron importantes avances sobre cuestiones operativas tales como la cooperación y coordinación entre los Convenios de químicos y desechos. Así, se decidió que el Convenio participe en un grupo de trabajo especial conjunto para examinar la cooperación y coordinación entre los Convenios de Basilea, Rótterdam y Estocolmo, teniendo en cuenta además que el proceso de Gobernanza Internacional del Medio Ambiente del PNUMA ha designado a los productos químicos como el área piloto para los esfuerzos de las Naciones Unidas por promover sinergias entre procesos ambientales.

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

La segunda Conferencia de las Partes para la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) se desarrolló del 1 al 5 de mayo de 2006 en Ginebra (Suiza). La COP-2 consideró varios informes sobre las actividades realizadas en el marco del mandato de la Convención y adoptó 18 decisiones sobre, entre otras cosas, DDT, excepciones, recursos y mecanismos financieros, planes de implementación, asistencia técnica, sinergias y evaluación de la efectividad. Junto a ésas, dos decisiones destacan por su importancia. En primer lugar la primera revisión de la efectividad del mecanismo financiero de la Convención y, en segundo lugar, el proceso para permitir la evaluación de la efectividad de la Convención en la COP-4 en 2009. Con estas dos decisiones el Convenio avanza hacia su objetivo de eliminar o reducir las emanaciones de COPs en el medio ambiente.

3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES

Durante el año 2006 no se han producido modificaciones importantes en el sistema organizativo a nivel internacional para la protección del medio ambiente.

Sí ha habido algunos cambios en las titularidades de órganos dignos de reseñar. Una de las principales novedades de este año ha sido el relevo al frente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) del Dr. Klaus Töpfer por Achim Steiner, ambos alemanes. Desde el 15 de junio de 2006, Steiner, hasta entonces Director General de la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (UINC), pasa el ser el Director Ejecutivo del PNUMA. La procedencia de Steiner de este organismo, muy comprometido en la protección ambiental, su juventud y empuje, permiten presagiar que imprimirá a este Programa un mayor impulso hacia el deseado objetivo de su conversión en una Agencia Internacional.

Por otro lado, con fecha 1 de enero de 2006 se produjo el relevo del Dr. Hamdallah Zedan como Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica por el Dr. Ahmed Djoghlaf. Respecto a este nombramiento cabe destacar que ha sido tremendamente discutido, ya que el mismo se realizó de

forma directa y «a dedo» por el PNUMA sin ningún tipo de consulta con las Partes del Convenio. Esto ha dado lugar una vez más a la solicitud de diferentes países de que se revisen dichos procedimientos y se les imprima mayor transparencia.

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

Los planes y políticas aparecen tratados en gran medida en el epígrafe II de este análisis, al que nos remitimos. Un punto no tratado en el epígrafe II es el desarrollo y las negociaciones que se llevan a cabo en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility,* GEF). El FMAM es una organización financiera internacional que tiene como objeto facilitar recursos financieros a países subdesarrollados para la aplicación de los Convenios ambientales. Tuvo una fase piloto de tres años, tras la cual en 1994 pasó a quedar configurado de la manera actual. Las agencias que participan como organismos de ejecución son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el PNUMA y el Banco Mundial, aunque algunos bancos regionales estén empezando a animarse a ser ejecutores de proyectos relacionados con el FMAM. La peculiaridad de los proyectos que financian es que los mismos tienen que tener beneficios ambientales globales y no sólo nacionales.

En el año 2005, el FMAM introdujo un nuevo y controvertido marco de asignación de recursos (MAR), al menos para las áreas de biodiversidad y cambio climático, por el cual se tiene en cuenta el potencial de cada país en generar beneficios medioambientales a escala global así como su capacidad, sus políticas y prácticas de ejecución satisfactoria de los proyectos del FMAM (incluida la transparencia y buen gobierno del país). Con esto se intenta facilitar el planeamiento a largo plazo en los distintos países, ya que éstos van a saber de antemano de cuanto dinero van a disponer y premiar las políticas ambientales más comprometidas y exitosas.

El FMAM se nutre de las aportaciones de fondos de los Estados que se negocian para períodos normalmente de tres o cuatro años y que reciben el nombre de reaprovisionamientos. El tercer reaprovisionamiento tuvo unos fondos de US $ 2.970 millones para el período 2003-2006. El cuarto reaprovisionamiento debería haberse aprobado durante el año 2006 pero diferentes problemas han impedido su aprobación definitiva. Se estima que este cuarto reaprovisionamiento rondará los US $ 3.130 millones y cubrirá el período 2007-2010. Nuestro país es uno de los países que ha aumentado de forma voluntaria su participación con respecto al período anterior.

5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

El gran desconocido, el medio marino, año a año muestra la crisis a la que la humanidad tendrá que enfrentarse si no se adoptan de manera urgente medidas estrictas de protección. Los científicos estiman que la creciente demanda de productos marinos causará una crisis en las actuales reservas de pescado comercial

hacia el año 2050 a menos que se introduzcan buenas prácticas de gestión en el sector.

El cambio climático puede agravar esta situación, aumentando la acidez de los océanos y mares y blanqueando los arrecifes de coral, importantes viveros para los peses.

Una de las técnicas de gestión para contrarrestar dicha crisis es la ampliación radical del número de zonas marinas protegidas. Los expertos han advertido que las zonas marinas protegidas, que en la actualidad solo representan 0.6% de los océanos del planeta, incrementan la cifra de especies de peces en más de una quinta parte y pueden, por tanto, potenciar la pesca en las aguas cercanas.

Durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS) celebrada en 2002, los gobiernos del mundo respaldaron un plan para crear una red de reservas marinas hacia el año 2012. Sin embargo, el Anuario GEO *(Global Environment Outlook)* 2007: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, señala que el ritmo de desginación de nuevas reservas marinas previsto supone que la meta se cumplirá tres décadas después del colapso de la industria pesquera comercial actual. De seguir el ritmo actual de designación, será imposible alcanzar la meta antes de 2085.

Las medidas adoptadas a nivel internacional siguen mostrando la insuficiencia de las mismas y especialmente la lentitud en su adopción, y las limitaciones en su implementación. Baste un ejemplo de tantos al hilo de la protección del medio marino. Desde el año 2004 se está discutiendo en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas la aprobación de una moratoria para la pesca de arrastre de fondo, conocida como *bottom trawling,* actividad que de forma científica está demostrado que arrasa de forma literal los fondos marinos en los que se lleva a cabo. Sin embargo, a pesar del consenso científico de esta actividad la misma se sigue llevando a cabo porque la comunidad internacional se encuentra con la oposición de países como España, quienes curiosamente se basan en la aplicación del enfoque por ecosistemas y la aplicación, caso por caso, del principio de precaución, para no adoptar dicha moratoria por considerarla una medida no selectiva. Mientras el interés económico a corto plazo de unos pocos siga primando sobre otro tipo de valores de los que todos nos beneficiamos difícilmente se conseguirá obtener el equilibrio ecológico con el planeta al que actualmente nos referimos como desarrollo sostenible.

La situación del cambio climático, tan de actualidad en este 2006, es otro ejemplo significativo de la incomprensión de los valores globales en un mundo de Estados.

6. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

ALONSO GARCÍA E. y LOZANO CUTANDA B., *Diccionario de Derecho Ambiental,* Iustel, 2006.

BURHENNE Wolfrgang y ROBINSON Nick (editors), *International Protection of the Environment: Conservation in Sustainable Development,* Oceana Publications Inc., 2006.

FOLMER Henk y TIETENBERG Tom (editors), *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2005/2006: a Survey of Current Issues,* Edward Elgard Publisher, 2006.

LOUKA Elli, *International Environmental Law: Fairness, Effectiveness, and World Order,* Cambridge University Press, 2006.

LOZANO CUTANDA B., *Derecho Ambiental Administrativo,* Dykinson, 2006.

SPETH James Gustave y HASS Peter M., *Global Environmental Governance (Foundations of Contemporary Environmental Studies),* Island Press, 2006.

PLAZA MARTÍN C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea,* Iustel, 2006.

SCHWABACH Aaron, *International Environmental Disputes (Contemporary World Issues),* ABC-CLIO, 2006.

TEJEDOR ARCEREDILLO A., voces «Convenios internacionales sobre la protección del medio marino y Transporte marino» y «contaminación de las aguas», en ALONSO GARCÍA E. y LOZANO CUTANDA B., *Diccionario de Derecho Ambiental,* Iustel, 2006.

VVAA:

— *Manual on Human Rights and the Environment: Principles Emerging from the Case-law of the European Court of Human Rights.* Strasbourg: Council of Europe Pub., 2006.

— *Your Right to a Healthy Environment: a Simplified Guide to the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making, and Access to Justice in Environmental Matters.* New York: United Nations, 2006.

III

Política Ambiental de la Unión Europea

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Sumario

Página

1. La estrategia revisada de desarrollo sostenible de la Unión Europea, de 2006 59
2. Las estrategias temáticas del Sexto Programa Ambiental 64
3. Medidas de acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia 68
4. Control integrado de la contaminación 70
5. Etiquetas ecológicas 70
6. Aire y protección de la atmósfera 71
7. Residuos 75
8. Protección de las aguas 84
9. Sustancias y preparados químicos 90
10. Otros textos y documentos 93
11. Valoración general: entre la ambición por el desarrollo sostenible y la consolidación normativa 94

Bibliografía y documentación básicas 95

* * *

1. LA ESTRATEGIA REVISADA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 2006

La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, como es bien sabido, fue presentada por la Comisión en mayo de 2001, y aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado los días 15 y 16 de junio de 2001, completando así el compromiso de la Unión con la renovación económica y social, aña-

diendo una tercera dimensión ambiental a la «estrategia de Lisboa» y asumiendo una nueva orientación en la definición de las Políticas.

A lo largo de 2005, la Unión Europea inicia el proceso de revisión de la Estrategia con la publicación de la «Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible», propuesta por la Comisión [COM (2005) 218 final, Bruselas, 25.5.2005] y aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 16 y 17 de junio de 2005, como marco conceptual de la futura Estrategia revisada. Posteriormente, la Comisión adoptó la Comunicación «Revisión de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible. Plataforma de Acción» [COM (2005) 658 final, Bruselas, 13.12.2005]. En este mismo proceso se creará el denominado Grupo de amigos de la Presidencia austriaca del Consejo para ayudar en su elaboración, ya entre los meses de febrero y mayo de 2006; produciéndose debates en diferentes formaciones del Consejo (debiendo destacarse la sesión del Consejo de Medio Ambiente de 9 de marzo de 2006, doc. 6762/06), y en otras Instituciones Comunitarias (resaltando ahora el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 17 de mayo de 2006, muy crítico con el texto de la Comunicación de la Comisión, DOUE C 195, 18.6.2006).

Con estos antecedentes, el COREPER aprobó el texto de la Estrategia Revisada el 9 de junio de 2006 (doc. 19117/06), que es ratificado por el Consejo de Asuntos Generales de 12 de junio de 2006.

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 15 y 16 de junio de 2006 (doc. 10633/1/06, Rev. 1), adoptó la nueva Estrategia revisada. El Consejo Europeo, en la parte de las Conclusiones de la Presidencia relativa a «Fomentar el modo de vida Europeo en un mundo globalizado», continuando los debates del Consejo Europeo informal de Hampton Court, en octubre de 2005, y del Consejo Europeo de primavera, considera el desarrollo sostenible como uno de los objetivos fundamentales de la Unión, asumiendo totalmente su bien conocido significado; estima que el mismo se basa en la democracia, la igualdad de género, la solidaridad, el Estado de Derecho y el respeto a los derecho fundamentales; ratifica que, a pesar de los progresos realizados, «todavía siguen en pie muchos desafíos», y adopta «una Estrategia Renovada de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea ambiciosa y amplia» (doc. 10117/06), señalando además que el propio Consejo Europeo «supervisará y seguirá de cerca periódicamente la aplicación de esta estrategia».

El texto de la «Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible» se remite por la Secretaría del Consejo de la UE a los Estados Miembros con fecha de 26 de junio de 2006 (doc. 10917/06).

La Estrategia se inicia ratificando el compromiso de la Unión con el desarrollo sostenible, asumido tanto en los Tratados como en la actividad comunitaria ordinaria, confirmando la existencia de algunas tendencias insostenibles (como el cambio climático y el uso de la energía), las amenazas a la salud pública, la existencia de algunos fenómenos preocupantes (como la pobreza y la exclusión social, la presión demográfica y el envejecimiento de la población, la gestión de los recursos natura-

les, la pérdida de la biodiversidad, la utilización de la tierra y el transporte) y la aparición de nuevos retos; por lo cual se requieren soluciones a corto plazo pero manteniendo una perspectiva a largo plazo, insistiendo en la necesidad de cambiar gradualmente los actuales modelos de consumo y de producción no sostenibles, así como el enfoque no integrado para elaborar políticas.

El nuevo texto establece una estrategia única y coherente sobre la manera en que la Unión asumirá más eficazmente su compromiso a largo plazo de responder a los retos que plantea el desarrollo sostenible, reiterando la necesidad de una solidaridad generalizada y reconoce la importancia de intensificar los trabajos de la Unión con otros países socios no comunitarios.

El objetivo general de Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible es elaborar medidas que permitan a la Unión mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y las futuras generaciones, mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar los recursos eficazmente, aprovechar el potencial de innovación tecnológica y social que ofrece la economía y garantizar la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social. Además, la Estrategia cuenta varios objetivos clave, como la protección del medio ambiente, la cohesión y la igualdad social, la prosperidad económica y el cumplimiento de las responsabilidades internacionales.

Una de las novedades más destacables de la nueva Estrategia es la mención de diez principios rectores de las Políticas de la Unión (con lo que conecta claramente con las Constituciones de los Estados Miembros, que también los prevén, y en particular la Constitución Francesa, al incluirse en su texto, mediante la Ley Constitucional núm. 2005-205, de 1 de marzo, JORF del 2, la Carta del Medio Ambiente), unos de carácter general, aplicables a cualquier actuación de la Unión, y otros más cercanos al medio ambiente, pero todos ellos necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible. Los principios rectores son la promoción y la protección de los derechos fundamentales, la solidaridad intra e intergeneracional, una sociedad abierta y democrática, la participación ciudadana y de los interlocutores sociales, la coherencia de políticas y gobernanza, la integración de las políticas, utilizar los mejores conocimientos disponibles, el principio de precaución y finalmente el principio «quien contamina, paga».

Además, el texto propicia aprovechar las sinergias existentes entre la Estrategia Revisada y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, y la necesidad de llevar a cabo una mejor elaboración de las Políticas de la Unión.

Seguidamente, la parte central de la Estrategia se dedica a los siete principales retos de la misma, mencionando los objetivos y las medidas concretas en cada reto:

– cambio climático y energía limpia, incluyendo medidas para preparar opciones para después de 2012, explorar reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero entre el 15% y el 30% para 2020, reducir las emisiones de automóviles y aviones, revisar el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, elaborar un plan ambicioso sobre eficiencia energética con

ahorros del 20% del consumo para 2020, fomentar el cumplimiento de los objetivos de uso de las energías renovables para 2010, fomento del uso de la biomasa, con un plan sobre bioenergía para 2010, y mejorar la eficiencia de las centrales eléctricas, incluyendo el fomento de la cogeneración eléctrica y térmica;

– transportes sostenibles, con medidas relativas a mejorar el rendimiento económico y ambiental de todos los modos de transporte, potenciando el de ferrocarril, la navegación y el transporte público de pasajeros, mejorar la eficiencia energética en el sector, fomentar las redes transeuropeas y los enlaces logísticos intermodales buscando alternativas a los transportes por carretera, continuar estudiando la implantación del impuesto por el uso de infraestructuras de transporte, reducir los efectos negativos del tráfico internacional marítimo y aéreo, aumentar la seguridad vial (con acciones de mejora de las infraestructuras, aumento de la seguridad de los vehículos, campañas de sensibilización comunes a escala europea o controles transfronterizos), elaboración por las autoridades locales de planes y sistemas de transporte urbano que tengan en cuenta las orientaciones técnicas de la Comisión en el contexto de la Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano, teniendo en cuenta las relaciones entre las ciudades y sus zonas adyacentes, y, finalmente, elaborar una estrategia sobre combustibles;

– consumo y producción sostenible, incluyendo estudios sobre patrones de consumo y producción más sostenibles a escala europea y mundial, previendo un plan de la Unión para 2007; medidas de fijación de objetivos de rendimiento ambiental y social para productos y procedimientos; fomentar los procesos para compartir mejores prácticas y experiencias respecto a la contratación pública ecológica, fomentando la misma a nivel regional y local; fomento y difusión de innovaciones sociales y ecológicas y de tecnologías ambientales; extensión del sistema de etiquetado del rendimiento energético de electrodomésticos y de automóviles a otros productos y sectores, y campañas de información para fomentar los productos sostenibles (como los de la agricultura ecológica, el comercio justo y los productos inocuos ambientalmente);

– conservación y gestión de los recursos naturales, integrando el cumplimiento de la Estrategia Temática sobre Recursos Naturales, y con acciones relativas a nuevos programas sobre desarrollo rural, reformas en la política pesquera, de agricultura ecológica, bienestar de los animales y un plan sobre biomasa; reforzar la gestión sostenible de los bosques, mediante un plan específico; completar la red Natura 2000; elaborar una estrategia europea sobre biodiversidad; avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos, el medio ambiente marino y las zonas costeras, y elaborar una política marítima propia;

– salud pública, con medidas de mejora de la coordinación frente a amenazas sanitarias; mejorar la prevención sanitaria y de enfermedades (teniendo en cuenta los factores que dependen del estilo de vida, como drogas, tabaco o bebidas alcohólicas); mejora de la legislación en materia de alimentos y piensos (en particular los modificados genéticamente); lucha contra el SIDA; potenciar la información sobre

la contaminación ambiental y sus efectos sobre la salud; mejora de la calidad del aire interior; acciones de especial atención a los grupos más vulnerables y aplicar el programa europeo sobre transporte, salud y medio ambiente;

– inclusión social, demografía y flujos migratorios, incluyendo la garantía de servicios sociales de interés general; la aplicación de los Pactos Europeos sobre Juventud y para la Igualdad de Género; la modernización de los sistemas de protección social y garantizar su sostenimiento; aumentar la cooperación entre la Comisión y los Estados Miembros respecto a la protección y a la inclusión social; la adopción por la Comisión de una Comunicación sobre el futuro demográfico en Europa; realizar estudios sobre las implicaciones del cambio demográfico para el uso de la tierra y el consumo de recursos y de energía, así como para la movilidad, teniéndolo en cuenta en la planificación y en la inversión, elaborar una política común UE-Estados Miembros en materia de inmigración, con medidas para consolidar la integración de los inmigrantes y sus familiares, intensificar la cooperación con terceros Estados «... y se esforzarán por hallar respuestas comunes al control de los flujos migratorios», comprometiéndose la Comisión a presentar un texto en la materia; y, finalmente,

– pobreza en el mundo y los retos mundiales en materia de desarrollo sostenible, con acciones tendentes a aplicar diversas iniciativas de la Unión en la materia (agua, energía y energías renovables, pobreza y desarrollo sostenible, enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional-SAICAM); aumentar la coherencia entre la política de desarrollo y las restantes políticas; aplicar las estrategias europeas para África, América Latina y el Pacífico; contribuir a que la mundialización (incluyendo el comercio internacional y la inversión) potencie el desarrollo sostenible; utilizar los préstamos del Banco Europeo de Inversiones teniendo en cuenta el desarrollo sostenible y los objetivos del milenio de Naciones Unidas y promover la posición de la UE para transformar el PNUMA en una Agencia Especializada de Naciones Unidas, con sede en Nairobi, y contando con un mandato reforzado y una financiación estable, suficiente y previsible.

Además, la Estrategia destaca la utilidad de las políticas transversales, destacando las relativas a educación y formación, como condiciones imprescindibles para fomentar cambios de las conductas de los ciudadanos para lograr el desarrollo sostenible, y a la investigación y el desarrollo tecnológico, con enfoques interdisciplinares, fomento de las tecnologías ambientales, ampliación del sistema de contabilidad de la renta nacional para integrar los gastos ambientales y potenciar el papel de las Universidades y otras instituciones de enseñanza superior.

La financiación y el uso de instrumentos económicos constituyen otra parte de la Estrategia, con medidas como conseguir precios correctos que reflejen los costes, desplazar la fiscalidad al consumo de recursos y energía o a la contaminación, o a ambos, reforma del sistema normativo de las subvenciones y potenciar la complementariedad entre los tipos de financiación comunitarios y de los Estados Miembros.

La Estrategia también tiene una parte dedicada a «la comunicación, movilización y multiplicación del éxito» (con medidas como potenciar la presencia del desarrollo sostenible en las actividades de la Comisión, elaboración por la Comisión de una visión concreta y realista de la UE del proceso hacia el desarrollo sostenible en los próximos cincuenta años de forma participativa y con fases intermedias, intervención de los Estados Miembros en esta función de comunicación, destacar el papel de los ámbitos local y regional, promover la campaña de «Ciudades Sostenibles Europeas», iniciar una reflexión entre los empresarios, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales y los dirigentes políticos sobre las orientaciones para el desarrollo sostenible a medio y largo plazo, y proponer reacciones ambiciosas en el ámbito de la actividad económica que vayan más allá de los requisitos legales mínimos, fomentando también la responsabilidad social de las empresas, e intensificar la aplicación del Convenio de Aarhus).

Finalmente, la última parte de la Estrategia Revisada se dedica a su aplicación, seguimiento y a la actuación consecutiva, siguiendo lo establecido por el Consejo Europeo, incluyendo para ello la elaboración por la Comisión de informes de situación cada dos años (el primero en 2007), continuar la elaboración de los indicadores de desarrollo sostenible, elaboración también por la Comisión de los informes de situación de los Estados Miembros, estudio cada dos años por el Consejo Europeo de diciembre de los avances y prioridades en la materia (también el primero en 2007), con participación en el proceso del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, fijar el compromiso de elaboración de las Estrategias de Desarrollo Sostenible nacionales en junio de 2007, crear una Red Europea para el Desarrollo Sostenible para el intercambio de buenas prácticas, fomento por los Estados Miembros de los Consejos Consultivos en la materia, mejora la coordinación interna de las políticas internas y decisión en 2011 por el Consejo Europeo sobre la revisión completa de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

2. LAS ESTRATEGIAS TEMÁTICAS DEL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL

Una de las novedades más destacables del Sexto Programa Ambiental (2001-2002 a 2012), y ciertamente un método de trabajo europeo innovador en materia ambiental, es la previsión de varias Estrategias Temáticas, que, como programas sectoriales y específicos, incluirán las opciones e instrumentos que se requieren para responder a una serie de temas complejos que exigen un enfoque amplio y multidimensional, y que proponen las actuaciones necesarias (Cdo. 16 y art.4 de la Decisión núm. 1600/2002/CE, que aprueba el Programa Ambiental, DOCE L 242, 10.9.2002). Se trataría así de intervenir en aquellos ámbitos en los que sólo un conjunto de medidas coordinadas podrá conseguir resultados efectivos, trabajando sobre análisis científicos sólidos y de forma dialogada con las partes interesadas. Además, constituyen instrumentos de cumplimiento esenciales en la ejecución del Sexto Programa Ambiental. Por otra parte, completan la Estrategia de Lisboa sobre crecimiento y empleo y el programa relativo a la mejora de la legislación [siguiendo el Documento de Trabajo de la Comisión «La mejora de la legislación y las Estrate-

gias Temáticas en el ámbito del Medio Ambiente», COM (2005) 466 final, Bruselas, 28.9.2005].

Las características generales de las Estrategias Temáticas son: su base en los conocimientos científicos más fiables disponibles, que proporcionan amplios análisis por temas, tratan de alcanzar un equilibrio entre la protección del medio ambiente y los objetivos de crecimiento y empleo de la Agenda de Lisboa, estudian una amplia gama de posibilidades y una combinación de políticas (incluyendo instrumentos de mercado, tecnológicos y de innovación), adoptan una perspectiva a largo plazo, deben contribuir a dar más seguridad jurídica y establecen un marco estable a través del cual el sector público, las empresas y los particulares pueden hacer mejor sus planes futuros y se han adoptado con amplias consultas a las partes interesadas.

Las Estrategias Temáticas previstas hacen referencia a las siguientes siete materias: aire, medio marino, residuos, recursos naturales, medio ambiente urbano, suelo y plaguicidas. Respecto de ellas, si bien no en todos los casos, la Comisión las articula a través de una Comunicación específica, las propuestas normativas adecuadas y una evaluación de impacto.

Algunas de ellas se aprobaron en el año 2005; así las relativas al Aire [COM (2005) 446 final, Bruselas, 21.9.2005; con propuesta de Directiva COM (2005) 447, de la misma fecha; acogidas satisfactoriamente por el Consejo de Medio Ambiente de 9 de marzo de 2006 (doc. núm. 6762/06)], al Medio Marino [COM (2005) 504 final, Bruselas, 24.10.2005, con propuesta de Directiva COM (2005) 505 final de la misma fecha], a los Residuos [COM (2005) 666 final, Bruselas, 21.12.2005, con propuesta de Directiva COM (2005) 667 final de la misma fecha, acogidas favorablemente por el Consejo de Medio Ambiente de 27 de junio de 2006, doc. núm. 10876/06] y a los Recursos Naturales [COM (2005) 670 final, Bruselas, 21.12.2005].

Durante el año 2006 se aprobaron las tres restantes. Así, en primer término, la Comisión adoptó la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano [COM (2005) 718 final, Bruselas, 11.1.2006], continuando iniciativas anteriores en la materia. Esta Estrategia destaca, en su inicio, la importancia de las ciudades en la Unión Europea y los problemas ambientales de las mismas (calidad del aire, problemas derivados de la circulación de vehículos, congestión de actividades, ruido, entornos construidos de mala calidad, crecimiento urbano desordenado, residuos o aguas residuales); resaltando asimismo la importancia de los enfoques integrados, el papel de las Autoridades locales, el principio de subsidiariedad y la intervención de la Unión.

Los objetivos de la Estrategia son mejorar la aplicación de la política ambiental a nivel local, el fomento de un enfoque más integrado en la gestión urbana, la colaboración de los Estados Miembros y mejorara la calidad urbana. Para alcanzarlos, las medidas propuestas hacen referencia a la necesidad de adoptar un enfoque integrado para la gestión del medio urbano (para lo cual la Comisión adoptará una orientación técnica para ello), elaborar una orientación sobre planes de transporte

urbano sostenible (con el compromiso también de la Comisión de elaborar una orientación técnica en la materia), apoyar el intercambio de buenas prácticas en la Unión respecto a estas materias (mediante redes y proyectos de demostración, la creación de una red de centros nacionales de coordinación sobre temas urbanos y medidas de financiación, con una red piloto), crear un portal de Internet para Autoridades locales en esta materia, fomentar la formación en el ámbito local y utilizar la experiencia de otras políticas y programas comunitarios.

La parte siguiente de la Estrategia atiende las sinergias con otras Políticas Europeas, con mención específica a la necesidad de contribuir a paliar el cambio climático (mediante la incorporación a los planes de gestión urbana integrada de la dimensión del riesgo ambiental derivado del mismo, los planes de transporte urbano sostenible, medidas relativas a la construcción y edificación sostenibles, medidas sobre energía y la elaboración de métodos para evaluar el comportamiento ambiental de los edificios), la protección de la naturaleza y la biodiversidad (utilización adecuada del suelo y limitación de la expansión incontrolada, mediante una planificación urbana sostenible), propiciar a la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente y llevar a cabo un uso sostenible de los recursos naturales.

Finalmente, la Estrategia prevé llevar a cabo una gran consulta pública en 2009 y una evaluación del comportamiento ambiental de las ciudades en 2010, en la revisión del Sexto Programa Ambiental.

El Consejo de Medio Ambiente de 27 de junio de 2006 (sesión núm. 2740, doc. núm. 10876/06) acoge satisfactoriamente la Estrategia, en particular la orientación sobre la gestión integrada del medio ambiente urbano. Asimismo, el Comité Económico y Social Europeo, mediante dictamen de 13 de septiembre de 2006 (DOUE C 318, 23.12.2006), asume la misma precisando varias cuestiones, y destacando la necesidad de que los Estados Miembros adopten planes de intervención concretos e inmediatos y que se establezcan sistemas adecuados de gobernanza que permitan hacer frente a los problemas.

Seguidamente, la Comisión adopta la Estrategia Temática para la Protección del Suelo [COM (2006) 231 final, Bruselas, 22.9.2006, acompañada de la propuesta de Directiva COM (2006) 232 final, de la misma fecha]. El texto se inicia con aspectos generales relativos a la justificación de la misma y a destacar la preocupante situación del estado del suelo en Europa, resaltando la incidencia de las actividades humanas y las modificaciones significativas que se han producido en Europa en la utilización del suelo, así como su tendencia creciente.

El objetivo general de la Estrategia es la protección y utilización sostenible de los suelos, sobre la base de los principios rectores relativos a la prevención de su degradación y la conservación de sus funciones (con medidas que incidan en su uso y en las pautas de su gestión, así como sobre la fuente de las mismas) y de la restauración del suelo degradado. Todo lo cual exige acciones nivel local, nacional y europeo, justificándose la intervención de la Unión Europea en que la degradación del suelo afecta a otros ámbitos regulados por la legislación comunitaria, en la

posibilidad de que regulaciones nacionales produzcan falseamientos del mercado interior, la seguridad alimentaria por la incidencia de los contaminantes del suelo en los cultivos y por la dimensión internacional.

Para ello, la Comisión articula la Estrategia sobre cuatro ejes: establecer una Directiva marco sobre el suelo, aumentar la actividad de investigación en la materia, integrar la protección del suelo en las restantes políticas europeas (principalmente agricultura, desarrollo regional, transportes e investigación) y aumentar la sensibilización de los ciudadanos respecto a la situación del suelo. Además, señala las próximas acciones y medidas a adoptar, de carácter normativo (modificación de las Directivas de Lodos de Depuradora y de Control Integrado de la Contaminación), de investigación, comprobar la obligación de tener en cuenta la protección del suelo en los planes de desarrollo rural del período 2007-2013, definición de mejores prácticas para reducir los perjuicios del sellado, establecer un sólido enfoque de interacción entre la protección del suelo y el cambio climático y, entre otras, fijar las sinergias entre la protección del suelo y los planes de las cuencas hidrográficas y sobre las costas.

Por su parte, la Propuesta de Directiva [COM (2006) 232 final, Bruselas, 22.9.2006] destaca, en su primera parte, las amenazas existentes en la actualidad sobre el suelo, y las medidas para hacerles frente:

– erosión, pérdida de materia orgánica, compactación, salinización y desplazamientos de tierra, obligando a los Estados Miembros a determinar las zonas de riesgo y establecer programas de medidas (incluyendo la relación con la Política Agrícola Común, códigos de buenas practicas, acciones sobre contaminación por nitratos, planes de gestión de las cuencas hidrográficas, planes sobre inundaciones, programas forestales y acciones silvícolas sostenibles, lucha contra los incendios forestales y acciones para las materias agrícolas),

– contaminación del suelo, estableciendo una definición común europea y una lista de actividades potencialmente contaminantes con riesgos significativos, sobre lo que los Estados Miembros han de elaborar un inventario de lugares contaminados y una estrategia nacional de recuperación de los mismos (estableciendo, entre otras cuestiones, un orden de prioridad claro de los lugares a recuperar, incluyendo un mecanismo financiero y la exigencia, en operaciones de compra-venta, a los titulares del suelo de facilitar a la Administración competente y a la otra parte de un informe sobre el estado del suelo),

– sellado, obligando a los Estados Miembros a adoptar medidas para limitar el mismo, rehabilitando los solares abandonados y reducir su impacto mediante técnicas de construcción que permitan mantener todas las funciones del suelo, y

– atender en todas las acciones anteriores a la diversidad biológica del suelo.

Por último, la Comisión ha adoptado la Estrategia Temática sobre el Uso Sostenible de los Plaguicidas [COM (2006) 372 final, Bruselas, 12.7.2006, y la propuesta de Directiva COM (2006) 373 final de la misma fecha].

La Estrategia se inicia destacando la problemática ambiental de los plaguicidas y el marco jurídico actual, para seguidamente plantear los objetivos de la misma (reducción de los riesgos, mejorar los controles, reducir los niveles de materias nocivas, fomento del uso reducido o nulo de plaguicidas en la agricultura y establecer un sistema transparente de información y control de los avances logrados) y las acciones y medidas propuestas (elaboración por los Estados Miembros de planes nacionales, medidas de formación, establecimiento de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de los mismos, prohibir su pulverización aérea, regular el régimen de la manipulación y almacenamiento de los envases y residuos de los mismos, entre otras), incluyendo las relativas a integrarse en los instrumentos existentes.

Por su parte, la propuesta de Directiva regula los planes nacionales para reducir los riesgos de los plaguicidas y su dependencia, los requisitos de formación, sensibilización y venta de los mismos, la regulación de los equipos de aplicación, así como de sus usos y prácticas, y los indicadores e informes correspondientes.

3. MEDIDAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA

En relación con el Convenio de Aarhus, la Decisión 2006/957/CE, del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 (DOUE L 386, 29.12.2006), aprueba en nombre de la Comunidad la enmienda al mismo, adoptada por la Conferencia de las Partes en mayo de 2005, dirigida a precisar las obligaciones en lo relativo a la participación del público en las decisiones referidas a organismos modificados genéticamente.

En el contexto del cumplimiento por la Unión Europea de este Convenio, debe resaltarse por su trascendencia práctica el Reglamento (CE) núm. 1367/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las Instituciones y a los Organismos comunitarios, de dicho Convenio (DOUE L 264, 25.9.2006).

El objetivo del Reglamento es, en efecto, aplicar el mismo a las Instituciones y Organismos Comunitarios, en particular garantizando el derecho de acceso del público a la información ambiental recibida o producida por las Instituciones y Organismos citados que obre en poder suyo, velando por la difusión de la misma, prever la participación pública en los planes y programas sobre medio ambiente y otorgar el acceso a la justicia en materia ambiental a nivel comunitario; debiendo esforzarse los mismos en asistir y orientar al público en el ejercicio de estos derechos (art. 1).

Sobre la base de la aplicación general del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DOCE L 145, 31.5.2001), y de entender por «instituciones y organismos» a

«las instituciones, organismos, oficinas o agencias públicos, creados por o en virtud del Tratado, salvo cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos» [arts. 2-1º, c), y 3], el acceso a la información ambiental, además de la regulación del mismo establecida en ese Reglamento, implica la obligación de recogida y difusión de la misma, particularmente por medio de la tecnología de telecomunicación informática, relativa a los Tratados y la legislación ambiental comunitaria, a los convenios internacionales, a los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los anteriores, a las medidas adoptadas en los procedimientos por incumplimiento del Derecho Comunitario, a los informes sobre el estado del medio ambiente, a los datos del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, a las autorizaciones y acuerdos con incidencia ambiental y a los estudios de impacto ambiental y las evaluaciones de riesgo relativas a los elementos ambientales. Por otra parte, la Comisión debe velar por que se publique y difunda, a intervalos periódicos que no superarán los cuatro años, un informe sobre la situación del medio ambiente, con datos sobre su calidad y las presiones que sufre (art. 4). Información que ha de ser actualizada, precisa y susceptible de comparación, e incluir, cuando se pueda, los procedimientos de medición (art. 5).

El acceso a la información de las Instituciones, según el Reglamento de 2001, tiene algunas excepciones, que en materia de medio ambiente deben interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público, y además podrá denegarse el acceso a la misma cuando la divulgación de la información pudiera afectar negativamente a la protección del medio ambiente (art. 6); previéndose asimismo la solicitud de acceso a esta información que no obre en poder de las Instituciones y Organismos europeos (art. 7). En supuestos de amenazas inminentes para la salud humana, la vida o el medio ambiente provocadas por actividades humanas o causas naturales, el Reglamento prevé la colaboración de las Instituciones y Organismos comunitarios con las autoridades públicas, y les ayudarán a difundir inmediatamente al público que pueda resultar afectado toda la información ambiental que le permitan la adopción de medidas para prevenir o limitar los daños provocadas por la amenaza (art. 8).

El art. 9 del Reglamento regula el derecho del público a participar tempranamente y de manera efectiva en la preparación, modificación o revisión de los planes o programas relativos al medio ambiente, en particular cuando la Comisión prepare una propuesta de un plan o programa que transmita a otras Instituciones u Organismos comunitarios. Para ello, se debe informar al público, mediante anuncios públicos o por otros medios apropiados, del proyecto de la propuesta, la información o la evaluación relevante para el programa, las modalidades prácticas de participación (con mención de las entidades administrativas en que pueda obtenerse la información y a la que puede transmitirse las observaciones, opiniones y preguntas, y al plazo mínimo de ocho semanas para formular las observaciones correspondientes, si bien puede reducirse, con algunos matices).

Finalmente, los arts. 10 a 12 del Reglamento regulan la revisión interna y el acceso a la justicia en materia ambiental. En efecto, cualquier organización no

gubernamental que cumpla los requisitos establecidos (es decir, que sea una persona jurídica independiente y sin ánimo de lucro según la legislación o la práctica nacional, que tenga por objetivo primordial declarado promover la protección del medio ambiente y haya existido la misma durante más de dos años, esté trabajando activamente en la protección ambiental y el asunto a que se refiera a la solicitud de revisión interna referida entre el ámbito de su objetivo y de sus actividades) puede solicitar un revisión interna ante la Institución u Organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho Ambiental o, en caso de omisión, que hubiera debido adoptar dicho acto. Solicitud que se hará por escrito, en un plazo de seis semanas, y exponiendo los motivos correspondientes; y que será examinada por tales órganos, salvo si carece claramente de fundamento, exponiendo los motivos en una respuesta por escrito lo antes posibles, y en todo caso en un plazo de doce semanas desde la recepción, si no puede pronunciarse, lo comunicará; siendo el plazo máximo, en todo caso, para contestar de dieciocho semanas. Para terminar, el Reglamento prevé que la organización no gubernamental que haya solicitado la revisión interna señalada, pueda asimismo interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia, y también cuando la Institución u Organismo comunitario no hayan contestado a la solicitud de revisión.

4. CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN

En esta materia, y en el contexto de la «Europa de los Ciudadanos» y del Plan de Acción de la Comisión relativo a la simplificación y mejora del marco regulador [COM (2002) 278 final, Bruselas, 5.6.2002], la Comisión ha elaborado y presentado una Propuesta de Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación –Versión codificada [COM (2006) 543 final, Bruselas, 25.9.2006]–, que, mediante un texto completo, no innovador, incorpora las modificaciones de la Directiva original de 1996 de 2003, principalmente, y 2006; procediendo a la derogación de todos estos textos.

5. ETIQUETAS ECOLÓGICAS

De acuerdo con el Reglamento regulador de las Etiquetas Ecológicas, de 2000, mediante la Decisión 2006/402/CE, de la Comisión, de 9 de febrero de 2006, se aprueba el Plan de Trabajo relativo a la Etiqueta Ecológica Comunitaria para los años 2005-2007 (DOUE L 162, 14.6.2006), cuyos ejes son la futura revisión del Reglamento regulador, los objetivos de mejora ambiental y de penetración en el mercado (evolución respecto a las categorías de productos, penetración en el mercado y visibilidad de la etiqueta, beneficios ambientales del sistema, aprovechar las sinergias entre la etiqueta ecológica y el sistema europeo de gestión ambiental), cooperación y coordinación del sistema europeo con otros sistemas nacionales (en particular en el establecimiento de las categorías de productos y respecto a acciones de promoción de los sistemas europeo y nacionales), acciones conjuntas de promoción (incluyendo a los sectores interesados, a los responsables de adjudicación de

contratos en los sectores público y privado y a las PYME y distribuidores) y financiación del sistema. Además, la Decisión fija las nuevas categorías posibles de productos a integrar en el sistema (entre los que podemos destacar los servicios de transporte de viajeros, los juguetes, los materiales de construcción, los neumáticos, los productos sanitarios, los fondos de inversión socialmente responsable, aire acondicionado o los servicios a domicilio).

Respecto a las actividades relativas a los procesos de concesión de etiquetas ecológicas concretas, podemos citar la Decisión 2006/799/CE, de la Comisión, de 3 de noviembre de 2006, que establece los Criterios Ecológicos revisados y los Requisitos de Evaluación y Comprobación para la concesión de la Etiqueta a las Enmiendas del Suelo (DOUE L 325, 24.11.2006), haciendo referencia a los productos y materiales destinados a ser incorporados al suelo *in situ* o directamente para mantener o mejorar sus propiedades físicas y que pueden mejorar sus propiedades químicas y biológicas o su actividad, y la Decisión 2007/64/CE, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativa a Sustratos de Cultivo (DOUE L 32, 6.2.2007), entendiendo por tales los materiales distintos del suelo *in situ* en los que se cultivan plantas.

6. AIRE Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

La actividad de la Unión Europea en esta materia se ha centrado, en particular, en las medidas relativas al cambio climático, tanto en relación con el cumplimiento y desarrollo de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión de 2003, como en la preparación de la nueva fase del proceso, así como en la gestación de una nueva Política de la Unión en materia de Energía, que finalmente se presentará a comienzos de 2007. Además, la Unión Europea ha continuado adoptando medidas de carácter ordinario.

En este sentido, el Reglamento (CE) núm. 842/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, regula los Gases Fluorados de Efecto Invernadero (DOUE L 161, 14.6.2006); aplicable a partir del 4 de julio de 2007, salvo el art. 9 y el Anexo II que lo será desde el 4 de julio de 2006. En efecto, los gases fluorados, como es sabido, se incluyen, como gases de efecto invernadero, en el ámbito de aplicación tanto del Convenio del Cambio Climático y del Protocolo de Kioto como de las normas comunitarias. Por esto, el objetivo del Reglamento es contener, prevenir y con ello reducir las emisiones de estos gases, y trata la contención, el uso, la recuperación y la destrucción de los gases señalados en el Anexo I, el etiquetado y la eliminación de los productos y aparatos que los contengan, así como el control de ciertos usos, la prohibición de comercialización de ciertos productos y aparatos, y la formación y certificación de personal y empresas (art. 1).

En cuanto al régimen jurídico sustantivo de estos gases fluorados, el Reglamento obliga a los operadores de ciertas aplicaciones fijas de los mismos (aparatos de refrigeración, aire acondicionado, bombas de calor con sus circuitos y sistemas de protección contra incendios), recurriendo a medidas técnicamente viables y que

no requieran gastos desproporcionados, a evitar fugas de los mismos y a subsanar las detectadas lo antes posible; además, se prevé que el control de las mismas sea realizado por personal acreditado (cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 5 del mismo texto), y fijando los requisitos a cumplir por tales actividades de control así como la instalación de sistemas de detección de fugas en determinados casos, cuyo funcionamiento aumenta los intervalos de los controles, según los casos (art. 3). Por otra parte, los operadores de ciertos tipos de aparatos fijos (circuitos de refrigeración de los aparatos de refrigeración, aire acondicionado y bomba de calor; aparatos con disolventes que contengan estos gases; sistemas de protección contra incendios y extintores y equipos de conmutación de alta tensión) deben tomar las medidas adecuadas y mediante personal acreditado para garantizar su reciclado, regeneración o destrucción; con previsión de diversos supuestos (en caso de transporte, otros productos y aparatos, carácter previo de estas operaciones de los gases respecto a la eliminación de los aparatos) (art. 4). Además, se prohíbe, a partir del 4 de julio de 2007, el uso de hexafluoruro de azufre o de preparados del mismo para rellenar neumáticos para vehículos, y, a partir del 1 de enero de 2008, para el moldeado a presión del magnesio (salvo si la cantidad es menor a 850 Kg. al año); así como la comercialización de productos y aparatos que contengan los gases fluorados según los tipos y las fechas señaladas en el Anexo II del Reglamento, salvo si los aparatos señalados se fabricaron antes de la entrada en vigor de la prohibición, y previendo supuestos concretos en función de la actividad de los Estados Miembros (arts. 8 y 9). Asimismo, el Reglamento prevé la revisión del mismo en función de los avances alcanzados en las posibilidades de contención o sustitución de los gases, respecto a determinadas aplicaciones, y de la propia experiencia adquirida en su aplicación (art. 10). Finalmente, en relación con el régimen sustantivo, el art. 11 establece que los Estados Miembros podrán fomentar la comercialización de productos y aparatos que utilicen alternativas a los gases con un potencial de calentamiento atmosférico elevado, y que sean eficaces e innovadores y reduzcan en mayor medida el impacto climático.

Desde el punto de vista formal, el Reglamento obliga a los productores, importadores y exportadores de estos gases a comunicar, antes del 31 de marzo de 2008, y cada año después, a la Comisión, con copia para la Autoridad competente del Estado Miembro, mediante un informe diversos datos relativos a diversas actividades con esos gases (si superan una tonelada de los mismos, y según otras circunstancias) (art. 6). Además, se establecen previsiones sobre el etiquetado y la información exigible en los manuales de instrucciones de productos y aparatos que usen estos gases, para informar a quienes los utilicen (art. 7).

Finalmente, el art. 13 prevé un régimen de sanciones (que han de ser efectivas, proporcionadas y disuasorias) por el incumplimiento del Reglamento, a establecer por los Estados Miembros, así como las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

Con la misma finalidad de adoptar medidas contra el cambio climático, y también para salvaguardar el mercado interior, la Directiva 2006/40/CE, del Parla-

mento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, regula las Emisiones procedentes de Sistemas de Aire Acondicionado en Vehículos de Motor (DOUE L 161, 14.6.2006), con la finalidad de establecer los requisitos para la homologación CE y la homologación nacional de vehículos en lo que respecta a las emisiones procedentes de sistemas de aire acondicionado instalados en los mismos y al funcionamiento seguro de dichos sistemas, así como su retroadaptación y recarga.

En relación con la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero de 2003 modificada (art. 11 ter), la Decisión 2006/780/CE, de la Comisión, de 13 de noviembre de 2006, regula la forma de evitar el doble cómputo de las reducciones de tales emisiones (DOUE L 316, 16.11.2006), en relación con los sistemas de unidades de reducción de emisiones y reducciones certificadas de emisiones, de acuerdo con lo mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto.

Por otra parte, debemos mencionar la Propuesta de Directiva para la modificación de la referida Directiva de Comercio de Derechos de Emisión [COM (2006) 818 final, Bruselas, 20.12.2006], con la finalidad de incluir el sector de la aviación en el régimen comunitario señalado, debido a su contribución al cambio climático.

Con esta misma finalidad, y aunque no es una norma ambiental en sentido propio, debemos destacar la trascendencia de la Directiva 2006/32/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la Eficiencia del Uso Final de la Energía y los Servicios Energéticos (DOUE L 114, 27.4.2006), que fomenta la mejora rentable de la eficiencia del uso final de la energía, estableciendo los objetivos prioritarios, así como los mecanismos, los incentivos y las normas generales institucionales, financieras y jurídicas necesarios para eliminar los obstáculos del mercado y los defectos que impidan tal uso final eficiente, y creando las condiciones para el desarrollo y el fomento de un mercado de servicios energéticos y para la aportación de otras medidas de mejora de tal eficiencia energética.

Teniendo en cuenta la trascendencia práctica, para dar efectividad a las medidas relativas al cambio climático, de los instrumentos para el conocimiento de las emisiones reales de los gases de efecto invernadero y su transferencia, así como la apertura informativa que significa el Convenio de Aarhus, mediante la Decisión 2006/61/CE, del Consejo, de 2 de diciembre de 2005 (DOUE L 32, 4.2.2006), se procede a celebrar, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, celebrado en Kiev el 21 de mayo de 2003, y firmado en la misma fecha por la Comunidad. Este Protocolo obliga a las Partes del mismo a mantener o crear un registro de emisiones y transferencias de contaminantes, para fomentar el acceso de los ciudadanos a su información que les permita participar en la toma de decisiones ambientales. Por otro lado, se regulan los componentes del sistema de registro, el diseño y la estructura del mismo (instalaciones y ubicación, actividades, propietarios y titulares, contaminantes, etc.), su ámbito de aplicación (emisiones, transferencias, fuentes difusas, etc.), las obligaciones y

requisitos de notificación de datos al mismo, con los ciclos de notificación y la recogida y archivo de datos por los titulares de las actividades. Por otra parte, el Protocolo asume, y prevé, los tres pilares del Convenio de Aarhus: acceso a la información, participación de los ciudadanos en las decisiones de creación de los registros nacionales y acceso a la justicia respecto a la información.

En este mismo sentido el Reglamento (CE) núm. 166/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, establece el Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (DOUE L 33, 4.2.2006), en forma de base de datos electrónica accesible a los ciudadanos, con la finalidad de aplicar el Protocolo anterior, facilitar la participación del público en la toma de decisiones ambientales y reducir la contaminación del medio ambiente (art. 1).

El Registro contendrá información relativa a las emisiones derivadas de las actividades del Anexo I (relativas a los sectores de la energía, la producción y transformación de metales, la industria mineral, la industria química, la gestión de residuos y aguas residuales, la fabricación y transformación de papel y madera, la ganadería y la acuicultura intensiva, los productos de origen animal y vegetal de la industria alimentaria y de bebidas y, por último, otras actividades variadas), las transferencias de residuos fuera del establecimiento y las emisiones de contaminantes difusas (art. 3). La estructura del Registro debe incluir datos sobre los complejos y su ubicación, las actividades de los mismos, los propietarios o titulares de los mismos, los contaminantes y residuos, los medios receptores de la contaminación, las transferencias de residuos y contaminantes, y las fuentes difusas; debiendo concebirse el mismo de tal modo que se facilite al máximo el acceso del público para que la información pueda consultarse de manera continuada y fácil por Internet y por otros medios electrónicos, y teniendo en cuenta su futura ampliación y la capacidad de incluir datos de al menos los diez años precedentes. Además, el mismo debe contener enlaces con los registros nacionales equivalentes, otras bases de datos similares y las direcciones de Internet de los complejos citados (art. 4).

Como condición imprescindible para que el Registro Europeo sea útil y efectivo, el Reglamento regula la obligación de los titulares de los complejos referidos de comunicar a la Autoridad competente de los datos, insistiendo en su calidad, que son la base del propio Registro (emisiones de contaminantes, previstos en el Anexo II del propio Reglamento, y transferencias de los mismos, con precisiones), así como la comunicación de informaciones por los Estados Miembros a la Comisión (arts. 5 a 9 y 16). Datos que en algunos casos pueden tener el carácter de confidenciales (art. 11). Para facilitar la implantación del Registro Europeo, la Comisión ha de elaborar una guía (incluyendo los procedimientos de comunicación, los datos a comunicar, la calidad de los mismos, las empresas matrices y los métodos analíticos, entre otros) (art. 14).

Asimismo, el Reglamento reitera la asunción de los derechos de acceso a la información, la participación del público en la evolución del Registro y el acceso a la justicia respecto a la información (arts. 10, 12 y 13); así como la necesidad de

que la Comisión y los Estados Miembros fomenten la sensibilización del público sobre el Registro, y dispongan de asistencia para acceder a él y comprender y utilizar su información (art. 15).

Finalmente, el art. 20 establece que los Estados Miembros determinen el régimen de sanciones (que han de ser efectivas, proporcionadas y disuasorias) aplicable a las infracciones del propio Reglamento y adoptarán las medidas necesarias para asegurar su aplicación.

En el ámbito internacional, la Decisión 2006/507/CE, del Consejo, de 14 de octubre de 2004 (publicada en DOUE L 209, 31.7.2006), aprueba en nombre de la Comunidad el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 22 de mayo de 2001, en el marco de los diversos instrumentos normativos referentes a las materias que rige el mismo aprobados por la Comunidad [así, el Reglamento sobre estos contaminantes de 2004, modificado precisamente por Reglamento (CE) núm. 1195/2006, del Consejo, de 18 de julio de 2006, DOUE L 217, 8.8.2006, el Reglamento sobre importación y exportación de productos químicos peligrosos de 2003 y la Directiva relativa a los PCB-PCT de 1996]. Este Convenio, debido la peligrosidad de los contaminantes orgánicos persistentes, y en el marco del principio 15 de la Declaración de Río, regula medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencionales, con un registro de exenciones específicas, de la producción no intencional, de existencias y desechos, y los planes de aplicación; así como otras medidas (financieras; de información, sensibilización y formación; de investigación, desarrollo y vigilancia, y de asistencia técnica) y las acciones documentales complementarias.

7. RESIDUOS

A) La Estrategia Temática sobre Residuos.

De acuerdo con lo establecido en el Sexto Programa Ambiental, y después de haber adoptado algunos documentos previos, la Comisión adoptó el texto definitivo de la Estrategia en materia de residuos mediante la Comunicación titulada «Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: Estrategia Temática sobre Prevención y Reciclado de Residuos» [COM (2005) 666 final, Bruselas, 21.12.2005].

El texto parte de reconocer que los residuos constituyen un desafío ambiental, social y económico para los europeos, con imágenes muy negativas (bolsas de basura, vertederos, etc.); pasando los residuos, en los últimos treinta años, a ser por ello el centro de la política ambiental. A pesar de los notables progresos realizados, el volumen global de residuos sigue aumentando; y, aunque el reciclado, la recuperación y la incineración de los mismos también ha aumentado, se detecta que los volúmenes de residuos que terminan en vertederos (considerada la peor opción ambiental) no disminuyen en términos absolutos debido a su aumento global; debiéndose tener en cuenta, además, que la situación de los Estados Miembros es muy distinta, siendo más negativa en los nuevos.

La nueva Estrategia ratifica los objetivos básicos de la vigente política de residuos, que se consideran válidos y aplicables. No obstante, se establece como objetivo a largo plazo el que «la UE se convierta en una sociedad del reciclado que se propone evitar los residuos y utilizarlos como recurso», previéndose que «con normas medioambientales de referencia rigurosas el mercado interior facilitará las actividades de reciclado y recuperación».

Todo ello requiere una combinación de medidas a aplicar entre 2006 y 2008, que se detallan pormenorizadamente en el Anexo I, destinadas a promover la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización, de tal forma que se reduzca el impacto acumulado en el ciclo de vida de los recursos; entre las cuales se incluyen acciones para dar un nuevo impulso a la aplicación íntegra de la legislación vigente, simplificar y modernizar la misma legislación vigente (así, respecto a la definición de residuo y de las actividades de recuperación, recuperación y eliminación, eliminación de los solapamientos entre normas), introducir el concepto de ciclo de vida en la política de residuos (al contribuir a minimizar el impacto ambiental en todo el ciclo de vida de los recursos, y estimándose necesario aclarar los objetivos de la Directiva marco para aplicar explícitamente el concepto de ciclo de vida), el fomento de políticas más ambiciosas en materia de prevención, aumentar la información y los conocimientos y desarrollar una normativa de referencia común y reelaborar cuidadosamente la política de reciclado de residuos (para conseguir una «sociedad europea del reciclado», se prevé establecer condiciones iguales para todos, mejorar el intercambio de información sobre los impuestos nacionales de eliminación de residuos, aplicar nuevas medidas, fijar objetivos concretos de reciclado, gestionar los residuos biológicos y renovar la gestión de los aceites usados). Con lo que se pretende conseguir menos residuos vertidos, más compostaje y recuperación de energía, más y mejor reciclado de residuos, alcanzar mayor eficacia en el coste de esta política y otros beneficios (disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, aumento del empleo en el sector, etc.); previéndose también los aspectos internacionales y los procesos de supervisión y evaluación, y, en su caso, de revisión.

B) La nueva Directiva Marco sobre Residuos.

Por otra parte, y debido a que a lo largo del tiempo se habían producido modificaciones sustanciales y de detalle, en 1991, 1996 y 2003, de la Directiva marco en la materia, se procedió, por ello, a la elaboración de una Directiva consolidada [cuya propuesta de la Comisión es la Comunicación COM (2003), 731 final, Bruselas, 27.11.2003], finalmente aprobada y que constituye la Directiva 2006/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los Residuos (DOUE L 114, 27.4.2006), que deroga la Directiva de 1975 (art. 20).

La nueva Directiva, adaptada perfectamente a la situación actual, justifica en su Exposición de Motivos tanto la necesidad de la codificación (en aras de una mayor racionalidad y claridad de la misma) como el objetivo esencial de la misma respecto a la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra

los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos, así como la necesidad de que los Estados Miembros garanticen la valorización, la eliminación y la reducción en la producción de residuos, en particular promoviendo las tecnologías limpias y los productos reciclables y reutilizables, tomando en consideración la comercialización de los residuos valorizados (Considerandos núm. 1, 2, 5 y 6).

La Directiva, que tiene consideración de Directiva Marco por estar prevista la regulación de determinadas categorías de residuos mediante normas específicas (art. 2-2º), se aplica a los residuos, entendiendo por tales las sustancias u objetos integrados en las categorías del Anexo I y de los cuales su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse (el Anexo I incluye 16 categorías, bastantes abiertas de residuos: productos caducados, materias vertidas por accidente o contaminadas de forma voluntaria, elementos o sustancias inutilizables, residuos de procesos industriales, residuos de procesos anticontaminación, materias primas contaminadas, residuos de extracción y preparación de materias primas, y de mecanización/acabado, productos o sustancias cuya utilización esté prohibida por la ley, productos que no sean de utilidad para el poseedor, materias y sustancias derivados de la regeneración de terrenos y cualesquiera otra sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores) [art. 1, a); excluyéndose los efluentes vertidos a la atmósfera y, cuando ya estén cubiertos por otra legislación, los residuos radiactivos, los residuos de actividades relativas a los recursos minerales y las canteras, los cadáveres de animales y algunos residuos agrícolas, como materias fecales y sustancias naturales y no peligrosas, las aguas residuales, con excepción de los residuos en estado líquido, y los explosivos desclasificados] (art. 2-1º).

La Directiva establece con claridad las obligaciones de los Estados Miembros en la materia (art. 3): en primer lugar, la prevención o la reducción de la producción de los residuos y de su nocividad (en particular, mediante el uso de tecnologías limpias y el ahorro de recursos naturales, el desarrollo y la comercialización de productos diseñados de manera que contribuyan lo menos posible a incrementar la cantidad y la nocividad de los residuos y los riesgos de contaminación, y el desarrollo de técnicas adecuados para la eliminación de las sustancias peligrosas, contenidos destinados a la valorización), y, en segundo lugar, la valorización de los residuos mediante reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias, o la utilización de los residuos como fuente de energía.

Además, los Estados Miembros garantizarán que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y el medio ambiente (en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna o la flora, sin provocar ruido ni incomodidades ni atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés). Asimismo, los Estados Miembros prohibirán el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de los residuos (art. 4).

Para contribuir a alcanzar los objetivos previstos, y las obligaciones anteriores, los Estados Miembros deben crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos, en cooperación con otros Estados Miembros y con la Comisión si es preciso (red que ha de utilizar las mejores tecnologías disponibles, sin costes excesivos, y que ha de tener como objetivo llegar a ser autosuficiente en esta materia y cumplir el principio de proximidad en la eliminación de los residuos), designar una autoridad competente para aplicar la Directiva y establecer uno o varios planes de gestión de residuos (con referencias a tipos, cantidades y origen de los mismos, prescripciones técnicas, disposiciones especiales para tipos particulares de residuos, designación de lugares o instalaciones apropiados para la eliminación, personas que pueden gestionar los mismos, costes de la valorización y eliminación y medidas para fomentar la racionalización de la recogida, clasificación y tratamiento de los residuos, entre otras) (arts. 5 a 7).

Desde el punto de vista de los poseedores o gestores de los residuos, claramente, la Directiva establece la obligación de los Estados Miembros de asegurar que los poseedores de los mismos lo remita a un recolector, privado o público, o a una empresa que lleve a cabo las operaciones de eliminación y valorización (Anexos II A y II B), o bien se ocupe él mismo de estas operaciones; así como asegurar que las empresas dedicadas a realizar las mismas cuenten con una autorización pública, de la autoridad mencionada (incluyendo la misma los tipos y cantidades de residuos, las prescripciones técnicas, las precauciones de seguridad, el lugar de eliminación y el método de tratamiento; siendo posible su concesión por tiempo determinado, fijar su renovación, sujetarlas a condiciones o bien denegarse, «en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no sea aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente». No obstante, y sin perjuicio de la aplicación de la Directiva de Residuos Peligrosos, estas autorizaciones pueden dispensarse a las empresas en determinados casos y cumpliendo algunos requisitos (las empresas que eliminen sus propios residuos en los mismos lugares de producción, si se han adoptado normas generales para cada tipo de residuo y se llevan a cabo las operaciones de eliminación o valorización de los mismos), aunque las empresas que gocen de estas exenciones deben estar registradas ante las autoridades citadas (arts. 8 a 11). Respecto a las empresas que profesionalmente efectúen la recogida o el transporte de residuos, así como las que se ocupen de la eliminación o valorización de los mismos por encargo de terceros, si no están sujetos a autorización, deben estar registrados ante las autoridades competentes (art. 12). Empresas, todas ellas, sometidas a inspecciones periódicas y quedan obligadas a cumplir determinados requisitos formales (registro de los residuos y de su gestión, y facilitar información a las autoridades competentes) (arts. 13 y 14).

De conformidad con el principio «quien contamina paga», la Directiva hace recaer el coste de la eliminación de los residuos en el poseedor que remitiere los residuos a un recolector o a una empresa de eliminación de los mismos y/o sobre los poseedores anteriores o el productor generador de los residuos (art. 15).

La nueva Directiva finaliza con las habituales prescripciones sobre remisión de información a la Comisión, y publicación por ésta de informes de aplicación [así, p. ej., respecto a la Directiva anterior, puede verse el Informe de aplicación de la Legislación de residuos de los años 2001-2003, COM (2006) 406 final, Bruselas, 19.7.2006], modificaciones de la misma y sus Anexos, Comité de asistencia a la misma (arts. 16 a 19).

C) La renovación de la Directiva de Pilas y Acumuladores.

Las pilas, los acumuladores y sus residuos se regularon, en primer término, mediante la Directiva 91/157/CEE, del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DOCE L 78, 26.3.1991). El régimen jurídico establecido se iniciaba con la prohibición, desde 1993, de la comercialización de pilas alcalinas (en determinadas condiciones) con contenido de mercurio superior al 0,05% en peso y las pilas alcalinas de manganeso con contenido de mercurio superior al 0,025%, salvo las pilas de manganeso «botón» y las formadas por éstas. Seguidamente, se establecía la obligación de que las pilas y acumuladores usados se recogieran por separado para su valorización o eliminación, a realizar por los Estados Miembros, debiendo velar, asimismo, por que estuvieran adecuadamente marcados (recogida por separado, en su caso, el reciclado y el contenido de metales pesados), según las normas de la Comisión, y que las mismas pilas y acumuladores pudieran quitarse fácilmente del aparato correspondiente por los usuarios (desde 1994, y con algunas salvedades). Para ello, los Estados Miembros debían aprobar programas y planes sobre pilas y acumuladores, con la finalidad de reducir los metales pesados en su contenido, fomentar la comercialización de los mismos con menos materiales peligrosos y/o contaminantes, reducir en las basuras domésticas las pilas y acumuladores (con mercurio, cadmio y plomo, Anexo I), promover la investigación en la materia; debiendo incluirse, asimismo, en estos planes medidas de información a los consumidores (sobre los peligros de la eliminación incontrolada, el marcado adecuado y las formas de retirar las pilas y acumuladores de los aparatos a los que van incorporados). Además, los Estados Miembros debían velar por la organización eficaz de la recogida por separado y por el establecimiento de un sistema de fianza, y fomentar el reciclado, incluso con instrumentos económicos. Finalmente, se establecía que los Estados Miembros no podían obstaculizar, prohibir ni restringir la comercialización de pilas y acumuladores regulados en esa Directiva, y conformes con sus disposiciones.

Fruto de la aplicación práctica de la norma anterior y de otras consideraciones ambientales, se aprueba la Directiva 2006/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las Pilas y Acumuladores y los Residuos de Pilas y Acumuladores (DOUE L 266, 26.9.2006), derogando la anterior Directiva a partir del 26 de septiembre de 2008 (art. 28).

La nueva Directiva tiene por objeto establecer las normas de puesta en el mercado de pilas y acumuladores, prohibiendo en especial la de aquellas que contengan sustancias peligrosas, y las normas específicas de recogida, tratamiento, reci-

clado y eliminación de sus residuos, complementando la legislación comunitaria sobre residuos y fomentando un alto nivel de recogida y reciclado de las mismos; procurando, además, mejorar el rendimiento medioambiental de los mismos (art. 1). Cumpliendo las normas de la Directiva, los Estados Miembros no podrán impedir, ni prohibir ni restringir la puesta en el mercado de las mismas, e impedirán la puesta en el mismo o retirarán del mercado las pilas y acumuladores que no la cumplan (art. 6). El régimen de la Directiva se aplica a todo tipo de pilas y acumuladores (definidos ambos según el art. 3), excluyendo los utilizados en equipos relacionados con la protección de los intereses esenciales de seguridad de los Estados Miembros, armas, municiones y material de guerra (salvo los productos no destinados a fines específicamente militares, así como en equipos destinados a ser enviados al espacio) (art. 2).

Este régimen jurídico se inicia con la previsión de que los Estados Miembros prohibirán la puesta en el mercado de las pilas y acumuladores que contengan más de 0,0005% de mercurio en peso (si bien, esta prohibición no se aplica a las pilas de botón con contenido de mercurio no superior al 2% en peso), y las que contengan más de 0,002% de cadmio (no aplicándose a equipos de emergencia y de alarma, incluida la iluminación, a los equipos médicos ni a las herramientas eléctricas inalámbricas, si bien esto último se revisará antes de 2010). Además, se establece que los Estados Miembros promoverán la investigación y fomentarán mejoras en el rendimiento medioambiental global de pilas y acumuladores en su ciclo de vida, así como el desarrollo de las mismas con menores cantidades de sustancias peligrosas o con sustancias menos contaminantes (art. 5).

Como medida imprescindible para afrontar los problemas de estos residuos, la Directiva obliga a los Estados Miembros a maximizar la recogida selectiva de los mismos y reducir al mínimo su eliminación, con la finalidad de alcanzar niveles altos de reciclado de los mismos; prescribiendo, por ello, que los Estados Miembros establezcan sistemas adecuados de recogida de estos residuos, que pueden exigir a los productores, a otros operadores o mantener los sistemas existentes (estableciendo ciertos requisitos, como permitir desechar los mismos en puntos de recogida accesibles y cercanos; exigiendo a los distribuidores que acepten la devolución de los mismos, sin cargo alguno; no suponiendo costes para el usuario final cuando deseche los mismos, ni la obligación de comprar pilas o acumuladores nuevos); siendo posible por los Estados Miembros utilizar instrumentos económicos para promover esta recogida. Además, la Directiva, previa definición del índice de recogida, establece objetivos obligatorios de la misma para estos residuos (el 25% en 2012 y el 45% en 2016, con ciertas matizaciones) (arts. 7 a 10).

A continuación, la Directiva establece la obligación de los Estados Miembros de velar para que los fabricantes desarrollen aparatos de los que se puedan extraer fácilmente los residuos de pilas y acumuladores (incluyendo instrucciones claras para hacerlo de forma segura, con ciertas excepciones) (art. 11).

El siguiente paso del sistema es el tratamiento y reciclado (según Anexo III) de estos residuos por los productores o terceros utilizando las mejores tecnologías disponibles, a garantizar por los Estados Miembros, y respetando la salud, el medio ambiente y la legislación aplicable. Si bien, los Estado Miembros pueden eliminarlos si no se dispone de mercado final fiable o como parte de una estrategia de supresión progresiva de metales pesados. Además, deben fomentarse las nuevas tecnologías de reciclado y tratamiento, y promoverán la investigación en la materia (arts. 12 a 14). Siendo posible que el mismo se realizado en otro Estado Miembro o fuera de la Comunidad, cumpliendo las normas sobre traslado de residuos (art. 15). Los costes de estos procesos serán financiados por los productores de los residuos o un tercero que actúe en su nombre, con ciertos requisitos; aplicándose a todos los residuos independientemente de su fecha de puesta en el mercado.

Con carácter general, se prevé la prohibición de eliminación en vertederos terrestres o la incineración de las pilas y acumuladores industriales y de automoción; si bien, aquellos que hayan sido sometidos a tratamiento y reciclado conforme a la norma podrán ser eliminados en vertederos terrestres o mediante incineración (art. 14).

Se obliga a los Estados Miembros a registrar a los productores de estos residuos, con algunas excepciones respecto a los pequeños productores (arts. 17 y 18).

El sistema jurídico de estos residuos se completa con la previsión de la obligación de que los usuarios reciban una información completa en la materia; regulándose el etiquetado obligatorio de todas la pilas, acumuladores y baterías (por un lado, el símbolo se incluye en el Anexo II, que remarca la idea de no tirar estos residuos a los contenedores de basuras, y el símbolo del mercurio, cadmio y el plomo si exceden de las cantidades fijadas) (arts. 20 y 21).

Como novedades resaltables, la Directiva prevé los acuerdos voluntarios en esta materia, con algunos requisitos a cumplir (art. 27) y el establecimiento por los Estados Miembros de sanciones por infracciones de las disposiciones nacionales de cumplimiento de la misma (art. 25).

La Directiva finaliza con las clásicas disposiciones sobre informes nacionales de aplicación, revisión de la misma, Comité de asistencia, incorporación al Derecho interno y entrada en vigor (arts. 22 a 30).

D) Los Residuos de Industrias Extractivas.

La necesidad de atender a los problemas de la seguridad en la minería, la asunción de los problemas ambientales planteados por estos residuos y los objetivos derivados del desarrollo sostenible, junto con algunos documentos previos, justifican la aprobación de la Directiva 2006/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la Gestión de los Residuos de Industrias Extractivas (DOUE L 102, 11.4.2006), cuyo objeto es prevenir o reducir en lo posible los efectos adversos sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el suelo,

la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana derivados de la gestión de los residuos de las industrias extractivas (art. 1).

La Directiva se aplica a la gestión de los residuos de extracción, es decir, los residuos resultantes de la prospección, extracción, tratamiento y almacenamiento de los recursos minerales, así como de la explotación de canteras; excluyéndose, no obstante, los residuos mencionados que no resulten directamente de tales actividades, los derivados de la prospección y extracción submarina de recursos minerales y de su tratamiento, la inyección de aguas y la reinyección de aguas subterráneas bombeadas, los residuos inertes y el suelo no contaminado derivados de las actividades anteriores y los derivados de actividades relacionadas con la turba. Además, es posible disminuir los requisitos o no aplicarlos respecto a los residuos no peligrosos (salvo petróleo y evaporizas distintas a yeso y anhidrita y los mencionados en último lugar) (art. 2).

El texto exige el cumplimiento de algunos requisitos generales. Así, la obligación de los Estados Miembros de tomar medidas para garantizar la gestión de estos residuos sin peligro para la salud humana ni el medio ambiente (y en particular sin riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna, la flora, sin molestias derivadas del ruido o de malos olores, ni afectar al paisaje ni a lugares de interés especial); la obligación, también de los Estados Miembros, de tomar medidas para prohibir el abandono, el vertido o el depósito incontrolado de estos residuos; la obligación, asimismo, de los Estados Miembros de garantizar que la entidad explotadora tome medidas para prevenir o reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud humana derivados de los residuos, incluyendo la gestión de las instalaciones después de su cierre, y la prevención de accidentes la limitación de sus efectos; medidas que se basarán en las mejores tecnologías disponibles, sin prescribir ninguna en específico pero teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación, su ubicación geográfica y las condiciones ambientales locales (art. 4).

El eje central de la Directiva y de su régimen jurídico lo constituyen los planes de gestión de residuos, a elaborar por las entidades explotadoras, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible (art. 5). Los objetivos de estos planes son prevenir o reducir la producción de residuos y su carácter nocivo (teniendo en cuenta la gestión de los residuos en la fase de proyecto y la elección del método utilizado para la extracción y el tratamiento del mineral, las transformaciones de los residuos debidas al aumento de la superficie y la exposición a la intemperie, el relleno con residuos del hueco de la excavación tras la extracción del mineral, el recubrimiento con tierra vegetal original tras el cierre de la instalación o su reutilización en otro sitio y el uso de sustancias menos peligrosas en el tratamiento de los minerales), fomentar la recuperación de residuos y garantizar la eliminación segura de los residuos (a tener en cuenta en el proyecto, la gestión y el cierre, eligiendo un diseño que exija poco o ningún seguimiento, control y gestión de la instalación cerrada, que impida o minimice todo efecto negativo y garantice la estabilidad geotécnica a largo plazo de las presas y escombreras situadas por encima de la anterior superficie del terreno). Este plan de gestión debe incluir al menos

los siguientes elementos: clasificación de la instalación (conforme al Anexo III-A, con especial referencia a la prevención de accidentes y de seguridad); la caracterización de los residuos con sus cantidades (según Anexo II); descripción de la actividad generadora de los residuos; descripción de los efectos ambientales y sobre la salud humana, y de las medidas para minimizarlos; los procedimientos de control y seguimiento; el plan de cierre, la rehabilitación y el mantenimiento posterior al mismo; las medidas sobre el agua, y el estudio de las condiciones del terreno afectado, así como información suficiente para que la Autoridad competente pueda evaluar la capacidad de la entidad explotadora para cumplir el plan y la propia Directiva. Este plan será aprobado por la Autoridad competente de los Estados Miembros, que controlará su aplicación; debiendo revisarse el mismo cada cinco años o si se han producido modificaciones sustanciales.

El segundo elemento esencial del régimen jurídico de la Directiva es el sistema de prevención de accidentes graves (art. 6). Los Estados Miembros deben asegurar que se determinen los riesgos graves y que los aspectos necesarios se incorporen a la instalación, y, por su parte, la entidad explotadora tiene la obligación de elaborar una política de prevención de accidentes (que necesariamente incluirá un sistema de gestión de la seguridad, según Anexo I-Sección 1ª, un plan de emergencia interior y el nombramiento de un gestor de seguridad). Por su parte, la Autoridad competente elaborará un plan de emergencia exterior, con participación del público interesado que podrá formular observaciones al mismo. Debiendo garantizarse por los Estados Miembros que se facilite al público interesado, gratuitamente y de oficio, información sobre las medidas de seguridad y sobre la intervención en caso de accidentes (Anexo I-Sección 2ª); con revisión de la misma cada tres años.

El tercer eje de la Directiva es la exigencia obligatoria de la autorización de la Autoridad competente para estas instalaciones (art. 7), previéndose la combinación con otros procedimientos de autorizaciones exigibles, su solicitud (con un contenido de información bastante completo), la concesión de la misma, su necesaria actualización y la información a efectos estadísticos; con especial incidencia en la participación del público (art. 8).

Por otra parte, la Directiva regula los huecos de la excavación y su rellenado con residuos (art. 10), la clasificación (art. 9 y Anexo III), la construcción y gestión de las instalaciones (art. 11) y los procedimientos de cierre y mantenimiento posterior de tales instalaciones (art. 12); con especial incidencia en la prevención del deterioro del estado del agua y de contaminación del aire y del suelo (art. 13).

También debemos resaltar la previsión de una garantía financiera, a exigir antes del comienzo de la actividad, fijándose los criterios para fijarla (art. 14); incluyéndose esta actividad en la Directiva de Responsabilidad Medioambiental de 2004 (art. 15). Asimismo, se prevén los efectos transfronterizos de las instalaciones (art. 16), las inspecciones a realizar por la Autoridad competente (art. 17) y el régimen de sanciones a imponer por los Estados Miembros por el incumplimiento de estas normas (art. 19). Naturalmente, se incluyen diversas obligaciones informa-

tivas, destacando en particular el inventario de instalaciones cerradas (arts. 18, 20 y 21).

Finalmente, se establece la fecha de 1 de mayo de 2008 para su transposición; estableciéndose que la Directiva no se aplica a las instalaciones cerradas antes de esta fecha y que las que cuenten con autorización concedida con anterioridad a la misma fecha deben adaptarse a la Directiva antes del 1 de mayo de 2012, con matices; aplicándose sus preceptos en función de determinados plazos (arts. 24 y 25).

8. PROTECCIÓN DE LAS AGUAS

Durante el año 2006 la política europea de protección de las aguas ha tenido una renovación bastante completa, por afectar a buen número de normas, debido tanto al necesario desarrollo de la Directiva Marco de 2000 como a la política de codificación normativa emprendida por la Unión Europea.

A) Incidencia en la Directiva Marco sobre Aguas de 2000.

La Comunidad Europea, como es sabido, adoptó normas en relación con la contaminación química de las aguas por primera vez en 1976, mediante la Directiva relativa a la Contaminación causada por determinadas Sustancias Peligrosas vertidas en el medio acuático. A continuación, entre 1982 y 1990, se adoptaron varias Directivas de desarrollo estableciendo los valores límite de emisión y los objetivos de calidad ambiental para varios contaminantes específicos.

Posteriormente, la Directiva Marco introdujo una estrategia actualizada, completa y eficaz para luchar contra la contaminación de las aguas superficiales. En efecto, el art. 16 de la Directiva Marco de Aguas establece una estrategia para combatir la contaminación química del agua, al instar a la Comisión a presentar una propuesta con medidas específicas para hacer frente a la contaminación de las aguas causada por determinados contaminantes o grupos de contaminantes que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él. Como desarrollo, en 2001 se adoptó una lista de sustancias prioritarias a escala comunitaria, sustituyendo a la establecida en 1982. Sobre la base de la Comunicación de la Comisión titulada «Prevención y control integrados de la Contaminación Química de las Aguas Superficiales en la Unión Europea» [COM (2006) 398 final, Bruselas, 17.7.2006], mediante la Propuesta de Directiva relativa a las Normas de Calidad Ambiental en el ámbito de la Política de Aguas [COM (2006) 397 final, Bruselas, 17.7.2006], la propia Comisión trata de garantizar un nivel elevado de protección contra los riesgos para el medio acuático, o a través de él, derivados de las sustancias prioritarias y otros contaminantes mediante el establecimiento de normas de calidad ambiental (art. 1 y Anexo I, A y B); estableciéndose normas de calidad para las sustancias prioritarias, expresadas como concentración media anual y concentración máxima admisible, según los Anexos, que las mismas no aumenten en los

sedimentos y la biota; siendo posible fijar zonas transitorias de superación, así como inventarios de emisiones, vertidos y pérdidas (arts. 2 a 4).

B) Normas sobre calidad de determinados tipos de aguas.

En el año 2006 la Unión Europea ha procedido a revisar estas Directivas de los años 70, comenzando con la aprobación de la Directiva 2006/7/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, sobre Gestión de la Calidad de las Aguas de Baño (DOUE L 64, 4.3.2006), cuyo objeto es la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la protección de la salud humana, en complemento a la Directiva Marco, por lo que establece disposiciones sobre el control y la clasificación de la calidad de las aguas de baño, la gestión de estas mismas aguas y el suministro de información al público sobre la calidad de tales aguas (art. 1). Los Estados Miembros pondrán en vigor las disposiciones necesarias para cumplir la misma a más tardar el 24 de marzo de 2008; si bien la Directiva 76/160/CE quedará derogada a partir del 31 de diciembre de 2014 (arts. 17 y 18).

La directiva se aplica a cualquier elemento de aguas superficiales en el que las autoridades competentes prevean que se bañe un número importante de personas y en el que no exista una prohibición permanente de baño ni se haya formulado una recomendación permanente de abstención del mismo; no aplicándose a las piscinas de natación y de aguas termales, a las aguas confinadas con fines terapéuticos ni a las confinadas artificialmente y separadas del resto (art. 1).

El régimen del sistema de control y gestión de las aguas de baño (arts. 3 a 10), que se basa en el principio de cooperación en los casos de aguas transfronterizas, se inicia con la obligación de los Estados Miembros anualmente de determinar la totalidad de las aguas de baño y definir la temporada de baño, y establecer un calendario de control (que puede suspenderse en situaciones anómalas); procediendo a ello por primera vez después del 24 de marzo de 2008; todo ello de acuerdo con la regulación establecida respecto a los parámetros de control y a los análisis de la calidad del agua en los Anexos I, IV y V. Además, los Estados Miembros también deben garantizar la evaluación de la calidad de las aguas (para cada una de las mismas, al término de cada temporada, según datos de temporadas anteriores, con ciertos matices, y a través del procedimiento del Anexo II); sobre la base de la clasificación legal de la calidad de las aguas establecida en este mismo Anexo II, sobre la base de los parámetros fijados: insuficiente, suficiente, buena y excelente. La primera clasificación con arreglo a estos requisitos se efectuará por los Estados Miembros para finales de la temporada de baño de 2015, estableciéndose que al finalizar esta temporada todas las aguas de baño sean al menos de calidad «suficiente», y procurando adoptar medidas realistas y proporcionadas para aumentar el número de aguas calificadas como de calidad «excelente» u «buena» (si bien es posible la clasificación temporal de las aguas como de calidad «insuficiente»).

Además, los Estados Miembros también deben establecer, a más tardar por primera vez en 24 de marzo de 2011, un perfil de las aguas de baño según el Anexo III (incluyendo una descripción de la características físicas, geográficas e hidrológicas de las aguas, y de otras que pudieran ser fuente de contaminación; causa de la contaminación, propensión a la proliferación de cianobacterias, macroalgas o fitoplanton, supuestos de contaminación de corta duración y emplazamiento de los puntos de control; junto a otros análisis respecto a la incidencia de obras o que juzgue necesarios la Autoridad competente), y que se revisará y actualizarán.

Por otra parte, los Estados Miembros han de atender, con medidas de gestión oportunas y adecuadas, a las posibles situaciones inesperadas que se produzcan; poniendo especial atención a la proliferación de cianobacterias y a otros problemas.

La Directiva finaliza estableciendo medidas de información y de participación de los ciudadanos en la aplicación de la misma, la obligación de realizar informes de cumplimiento por los Estados Miembros para su evaluación por la Comisión, y la revisión y adaptación técnica de la misma (arts. 11 a 16).

A continuación, y debido a que la Directiva 78/659/CEE se había modificado varias veces y de forma sustancial, siguiendo el Programa «Legislar mejor», se ha aprobado la Directiva 2006/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a la Calidad de las Aguas Continentales que requieren Protección o Mejora para ser Aptas para la Vida de los Peces (DOUE L 264, 25.9.2006), que constituye una mera versión codificada de las anteriores.

La Directiva trata de la calidad de las aguas continentales, siendo de aplicación a las aguas que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (incluyendo las especies indígenas que presentan una diversidad natural y aquellas cuya presencia se considera deseable, a efectos de la gestión de las aguas, por los Estados Miembros), declaradas como tales por los mismos Estados Miembros; no siendo de aplicación a las aguas de estanques naturales o artificiales para la cría intensiva de peces y siendo posible su no aplicación en ciertos casos, justificados por circunstancias meteorológicas excepcionales, circunstancias geográficas especiales o en el caso de enriquecimiento natural en ciertas sustancias (arts. 1 y 11).

Los parámetros fisicoquímicos de las aguas se precisan en el Anexo I, según los tipos de las mismas (salmonícolas y ciprinícolas, en función de las especies de peces). Para las aguas declaradas, los Estados Miembros fijarán valores de calidad a cumplir, y procederán a declarar las mismas como salmonícolas y ciprinícolas, si bien pueden hacerse declaraciones suplementarias. En el plazo de cinco años desde esta declaración, los Estados Miembros adoptarán programas para reducir la contaminación y para asegurar que las aguas declaradas se ajustan a los valores fijados conforme a la Directiva; previéndose los muestreos, la forma de llevarlos a cabo y los incumplimientos de los valores debidos a catástrofes naturales. Los Estados Miembros pueden fijar valores más estrictos y adoptar disposiciones sobre otros

parámetros distintos a los de la Directiva. No obstante, la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la Directiva no podrá tener como consecuencia, en ningún caso, un aumento directo o indirecto en la contaminación de las aguas continentales (arts. 2 a 9). La Directiva prevé la adaptación al progreso técnico y científico de los valores mencionados (art. 12), el suministro de información a la Comisión (art. 14), los informes de la Comisión (art. 15) y, finalmente, procede a la derogación de la Directiva 78/659 CEE, con matices (art. 17).

Con la misma justificación que en el caso anterior, se ha aprobado la Directiva 2006/113/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre la Calidad de las Aguas para la Cría de Moluscos (DOUE L 376, 27.12.2006), asimismo como versión codificada.

Esta Directiva, que sigue el modelo normativo de la anterior, establece la calidad de aguas para la cría de moluscos (bivalvos y gasterópodos), aplicándose a las aguas costeras y a las aguas salobres declaradas por los Estados Miembros que requieran tal protección, para contribuir a la buena calidad de los moluscos directamente comestibles por el hombre (art. 1). Los parámetros fisicoquímicos aplicables figuran en el Anexo I (art. 2). Los Estados Miembros fijarán los valores para los parámetros del Anexo I, declararán las aguas para la cría de moluscos en función de los anteriores y adoptarán programas para reducir la contaminación y asegurar que las aguas declaradas se adecuan, en un plazo de seis años, a los valores fijados anteriormente. La aguas declaradas se consideran conformes a la Directiva, si se respetan los valores señalados en la misma; previéndose también los muestreos correspondientes (arts. 3 a 7). Los Estados Miembros podrán fijar valores más estrictos y disposiciones relativas a parámetros distintos a los fijados (art. 9). En todo caso, la aplicación de estas medidas no podrá en ningún caso tener como efecto el aumento de la contaminación de esta agua (art. 8). En caso de circunstancias meteorológicas o geográficas excepcionales, se permite que los Estados Miembros no apliquen la Directiva (art. 11). Finalmente, se prevé la adaptación al progreso técnico y científico, el suministro de información, los informes de la Comisión y la derogación de la Directiva 79/923/CEE, que regulaba la materia (arts. 12 a 16).

C) Normas sobre sustancias peligrosas vertidas en el agua.

Siguiendo, asimismo, la misma justificación que en los casos anteriores, y como versión codificada de la Directiva 76/464/CEE y sus modificaciones, se aprobó la Directiva 2006/11/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la Contaminación causada por determinadas Sustancias Peligrosas vertidas en el Medio Acuático de la Comunidad (DOUE L 64, 4.3.2006), cuya novedad más destacable es la eliminación de los objetivos de calidad de las aguas.

La Directiva se aplica a las aguas interiores superficiales, a las aguas de mar territoriales y a las aguas interiores del litoral (art. 1). El sistema de protección de la Directiva se basa en la obligación de los Estados Miembros de adoptar las medidas apropiadas para eliminar la contaminación de esta agua causada por las sustancias peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias de la Lista I del Anexo

I (escogidas principalmente por su toxicidad, persistencia y bioacumulación, entre las que se encuentran el cadmio, el mercurio, las aceites minerales persistentes y los hidrocarburos de origen petrolífero persistentes, las materias sintéticas, ciertos compuestos o sustancias con poder cancerígeno), así como para reducir la contaminación de dichas aguas ocasionadas por las sustancias peligrosas de la Lista II del Anexo I (incluyendo las sustancias anteriores sobre las que no se han fijado los valores límite de emisión y aquellas sustancias con efectos perjudiciales sobre el medio acuático, que pueden limitarse a una determinada zona y que están en función de las características de las aguas receptoras y su localización, entre las que están metales como zinc, cobre, níquel, cromo, plomo, arsénico, uranio, plata o estaño, biocidas y derivados, sustancias con efectos perjudiciales para el sabor y el olor de productos de consumo humano, aceites minerales e hidrocarburos de origen petrolífero no persistentes, cianuros, fluoruros, ciertos compuestos y sustancias que influyan desfavorablemente en el balance de oxígeno) (art. 3).

Respecto a las sustancias de la Lista I, la Directiva exige que todo vertido a las aguas indicadas requerirá una autorización, de carácter temporal, previa expedida por la Autoridad competente del Estado Miembro correspondiente; autorización que deberá fijar las normas de emisión del vertido de que se trate. Las normas de emisión citadas deben expresar la concentración máxima de una sustancia admisible en los vertidos y la cantidad máxima de una sustancia admisible en los vertidos durante uno o varios períodos determinados (expresada en unidad de peso del contaminante por unidad de elemento característico de la actividad contaminante); siendo posible que los Estados Miembros puedan fijar unas normas de emisión más severas, de acuerdo con la Directiva Marco, y teniendo en cuenta particularmente la toxicidad, la persistencia y la bioacumulación de la sustancia de que se trate en el medio en que se efectúe el vertido. En el caso de que el autor del vertido declare que le es imposible cumplir las normas de emisión impuestas, o cuando la Autoridad competente compruebe tal imposibilidad, la autorización ha de ser denegada. Si tales normas de emisión no se cumplen, la Autoridad competente adoptará las medidas oportunas para que se cumplan las condiciones de la autorización, y, en caso necesario, para que se prohíba el vertido (arts. 4 y 5). La Autoridad competente realizará un inventario de los vertidos en las aguas que puedan contener las sustancias de la Lista I a las que les apliquen normas de emisión (art. 10).

Respecto a las sustancias de la Lista II, y para reducir la contaminación de las aguas causada por las mismas, los Estados Miembros deben establecer unos programas específicos. Los vertidos correspondientes requieren también una autorización específica de los Estados Miembros, en las que se señalen las normas de emisión de los mismos; las cuales deben calcularse de acuerdo con las normas de calidad medioambiental para las aguas establecidas en las Directivas si las hubiere. Además, los programas señalados deben incluir disposiciones sobre la composición y el empleo de sustancias o grupos de sustancias, así como productos, teniendo en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables; y también los plazos

de ejecución. Programas y resultados de su aplicación se han de comunicar a la Comisión (art. 6).

Los Estados Miembros adoptarán las medidas anteriores de modo que no aumente la contaminación de las aguas no incluidas en el ámbito de la Directiva; debiendo también prohibir todo acto que tenga por objeto o efecto soslayar las disposiciones de la Directiva. Asimismo, la aplicación de la Directiva no puede tener por efecto un aumento directo o indirecto de la contaminación de las aguas (arts. 7 y 8).

La Directiva permite que uno o varios Estados Miembros, individual o conjuntamente, puedan adoptar medidas más severas que las previstas (art. 9).

Finalmente, se prevén los informes de cumplimiento y de la Comisión, la revisión de las Listas y la derogación de la Directiva 76/464/CEE (arts. 11 a 13).

En este mismo contexto, debemos mencionar la Directiva 2006/118/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre la Protección de las Aguas Subterráneas contra la Contaminación y el Deterioro (DOUE L 372, 27.12.2006), como norma de desarrollo y aplicación de la Directiva Marco de Aguas de 2000 (ya que ésta procedió a derogar la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, con efectos de 22 de diciembre de 2013), con la finalidad de garantizar la continuidad del régimen de protección de las aguas subterráneas, por lo que establece medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas citadas, para lo cual se establecen criterios para valorar el buen estado químico de las mismas y los criterios para la determinación e inversión de tendencias significativas y sostenidas al aumento y para la definición de los puntos de partida de las inversiones de tendencia, y completa las disposiciones de la Directiva Marco destinadas a prevenir o limitar las entradas de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea (art. 1). Los Estados Miembros deben adoptar las disposiciones de cumplimiento antes del 16 de enero de 2009 (art. 12).

El sistema normativo de protección, derivado de la Directiva Marco, se integra, en primer término, por la obligación de los Estados Miembros de evaluar el estado químico de las aguas subterráneas, utilizando las normas de calidad (es decir, la concentración de un contaminante, un grupo de contaminantes o un indicador de contaminación que no debe superarse con la finalidad de proteger la salud humana y el medio ambiente) recogidas en el Anexo I (sobre nitratos y sustancias activas de los plaguicidas, incluidos los metabolitos y los productos de degradación y reacción pertinentes) y los valores umbral que establezcan según el Anexo II-A (basados en las interacciones entre las aguas y los ecosistemas asociados, la interferencia con los usos o funciones existentes o futuros de las aguas, los contaminantes de agua subterránea en riesgo y las características hidrogeológicas) para los contaminantes señalados que se hayan identificado como elementos que contribuyen a la caracterización de aguas subterráneas en riesgo, teniendo en cuenta como mínimo la Lista del Anexo II-B (arsénico, cadmio, plomo, mercurio, sulfato o sustan-

cias sintéticas, entre otros). Valores umbrales que, en el caso de masas de aguas que afecten a otros Estados Miembros, deberán ser establecidos en coordinación con esos Estados. Estos valores umbrales pueden establecerse a nivel nacional, a nivel de demarcación hidrográfica o respecto a parte de una demarcación hidrográfica internacional correspondiente a un Estado Miembro, o a nivel de masa o grupo de masas de agua subterránea. Los valores umbrales se establecerán por primera vez a más tardar el 22 de diciembre de 2008, previéndose su revisión, y se incluirán en los planes hidrológicos de cuenca regulados en la Directiva Marco (art. 3, y Anexos I y II).

Sobre la base de lo anterior, la Directiva regula el procedimiento de evaluación del estado químico de las aguas subterráneas, también de acuerdo con la Directiva Marco de Aguas, y su plasmación en la determinación del buen estado químico del agua (no superación de los valores de las normas de calidad o matices si se superan, controles y resumen de evaluación por los Estados Miembros), según el Anexo III; obligando a estos últimos a adoptar las medidas de protección de los ecosistemas acuáticos y terrestres y los diferentes usos del agua afectados por el exceso de los valores de las normas de calidad o valores umbrales establecidos (art. 4).

En segundo lugar, la Directiva obliga a los Estados Miembros a determinar toda tendencia significativa y sostenida al aumento de las concentraciones de los contaminantes e indicadores de contaminantes detectada, y definirán los puntos de partida de las inversiones de tendencia, según el Anexo IV (A-elección de frecuencias y puntos de control adecuados, métodos de control y análisis de calidad, etc., y B-punto de partida de las inversiones de tendencia, que se fija con valores paramétricos), y, lo que es más importante, establecerán medios para invertir las tendencias que representen un riesgo significativo para la calidad de los ecosistemas, la salud humana o los usos del medio acuático, definiendo asimismo el punto de partida de la inversión de la tendencia; información que debe trasladarse a los planes hidrológicos de cuenca (art. 5).

En tercer lugar, asimismo según la Directiva Marco, los Estados Miembros deben incluir en el programa de medidas previsto aquellas necesarias para prevenir las entradas de cualquier sustancia peligrosa en esta agua y otras de limitación de las entradas para sustancias y contaminantes no peligrosos; si bien es posible eximir de tales medidas (art. 6).

Finalmente, la Directiva establece ciertas disposiciones transitorias para el período comprendido entre el 16 de enero de 2009 y el 22 de diciembre de 2013, aplicando la Directiva 80/68/CEE con ciertos preceptos de esta (art. 7), la adaptación técnica de la misma (art. 8), la revisión de la misma y el informe de la Comisión (arts. 10 y 11).

9. SUSTANCIAS Y PREPARADOS QUÍMICOS

Después de un procedimiento de elaboración y aprobación muy dilatado en el tiempo, se adoptó el monumental (por sus 852 páginas de extensión) Regla-

mento (CE) núm. 1907/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre, sobre Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias y Preparados Peligrosos (REACH en sus siglas en inglés).

El nuevo Reglamento se basa en la necesidad de proteger la salud humana y el medio ambiente, mantener la libre circulación de estas sustancias y fomentar la competitividad y la innovación. Además, se tiene en cuenta el cumplimiento del Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo, adoptado el 4 de septiembre de 2002, en que la Unión Europea se propone, hasta 2020, que las sustancias se fabriquen y se utilicen de manera que lleven a la minimización de los efectos adversos significativos para la salud humana y el medio ambiente. Asimismo, finalmente, trata de hacer frente a los problemas detectados en la aplicación de la legislación anterior (de 1967, 1976, 1993 y 1999, principalmente).

En cuanto a las disposiciones generales, el objetivo del Reglamento es alcanzar un nivel elevado de protección de la salud humana y el medio ambiente, respetando la libre circulación de las sustancias (incluidas en el art. 2, y según las definiciones del art. 3) y fomentando la competitividad y la innovación, y teniendo en cuenta también su incidencia en las pequeñas y medianas empresas (Exposición de Motivos y art. 1). Por otra parte, se asume el principio de que corresponde a los fabricantes, importadores y usuarios intermedios garantizar que sólo fabrican, comercializan o usan sustancias que no afectan negativamente a la salud humana o al medio ambiente, así como el principio de precaución (art. 1).

Como uno de los elementos más destacables del nuevo Reglamento debe mencionarse a la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (arts. 75 a 111), como órgano con personalidad jurídica propia y que tiene por finalidad la gestión y, en algunos casos, la ejecución de los aspectos técnicos, científicos y administrativos de propio texto, así como garantizar la coherencia a nivel europeo de estos aspectos. Además, se le reconocen, respecto a las Instituciones Europeas y a los Estados Miembros, funciones de asesoramiento científico y técnico posible respecto a las sustancias. Para llevar a cabo estas funciones la Agencia se organiza en el Consejo de Administración, el Director Ejecutivo, el Comité de Evaluación de Riesgo, el Comité de Análisis Socioeconómico, el Comité de Estados Miembros (para resolver las divergencias de opinión entre ellos), el Foro de Intercambio de Información sobre el cumplimiento de la normativa, la Secretaría y la novedosa Sala de Recurso (que decide sobre los recursos contra las decisiones de la propia Agencia).

El primer eje del Reglamento está constituido por el sistema de registro de sustancias (arts. 5 a 24), que se inicia con la prohibición de la fabricación y de la comercialización de sustancias en la Comunidad sin registro de las mismas. Así, se incluye la obligación de todo fabricante o importador de una sustancia en cantidades iguales o superiores a una tonelada anual de solicitar su registro ante la Agencia (debiendo aportarse diversa información para el registro general: datos identificativos del fabricante e importador, datos de la sustancia, métodos de fabricación y

usos de la sustancia, clasificación y etiquetado, orientaciones de uso inocuo, resúmenes de estudios de la información, propuestas de ensayos, informe sobre seguridad química y medidas para reducir riesgos, e información diversa en función del tonelaje); previéndose diversos supuestos concretos. Además se establece también la obligación de notificar a la Agencia determinada información, si bien, en algunos casos, puede excluirse esta última obligación. No obstante, el Reglamento prevé la exención del registro obligatorio general para la investigación y desarrollo orientados a productos, si bien deberá notificarse a la Agencia determinada información en tal caso (fabricante, importador, productor, etc.). Esta posible exención es estudiada por la Agencia para adoptar la decisión, que puede incluir condiciones, y ser notificada a los interesados. Finalmente, se regulan también los registros de otras sustancias intermedias y diversas disposiciones transitorias de aplicación a los registros de sustancias.

Seguidamente, y en estrecha relación con lo anterior, el Reglamento regula la puesta en común de datos y la supresión de ensayos innecesarios (arts. 25 a 30), iniciándose enfáticamente señalando que los ensayos con animales vertebrados sólo se llevarán a cabo como último recurso y que se adoptarán medidas para evitar la duplicación de ensayos; por lo que se propicia la puesta en común de información y su presentación en conjunto, siendo posible utilizar, por cualquier productor o importador, los resúmenes de estudios presentados en el registro general, y regulando las obligaciones en fase de prerregistro.

A continuación se regula la información en la cadena de suministro de estas sustancias y preparados (arts. 31 a 36), sobre la base de las fichas de seguridad que el proveedor de los mismos debe entregar al destinatario, y cuyo contenido es muy importante (datos identificativos de la sustancia y de la empresa, peligros posibles, componentes de la misma, primeros auxilios, medidas contra incendios, acciones en caso de liberación individual, almacenamiento, manipulación y controles de exposición, entre otros), y exigiendo la transmisión de esta información en la cadena de suministro; regulando asimismo los usuarios intermedios (arts. 37 a 39).

El segundo eje del nuevo sistema sobre sustancias químicas es la evaluación (arts. 40 a 54), regulando la relativa al expediente de registro (con el examen de las propuestas de ensayos que se hagan en las solicitudes de registro por la Agencia, dando prioridad a las que tengan propiedades tóxicas o peligrosas, y con el examen de conformidad de estas solicitudes de registro para comprobar cuestiones de seguridad, técnicas u otras), la evaluación de sustancias (estableciendo la necesidad de una armonización en la materia, mediante la fijación de criterios comunes, a decidir por la Agencia y los estados Miembros, en relación con los peligros, la exposición y el tonelaje; el régimen de la evaluación por la Agencia, con ayuda de las Autoridades competentes de los Estados Miembros, incluyendo peticiones de información adicional y comprobación de la información remitida, la coherencia con otras actividades y, naturalmente, el seguimiento de la evaluación de la sustancia realizada) y la evaluación de las sustancias intermedias; previéndose el régimen de las decisiones sobre las anteriores, el coste y la publicación de las mismas.

El tercer eje del nuevo Reglamento es el sistema de autorización de la sustancia (arts. 55 a 66), regulado sobre la base de que el objetivo es garantizar que los riesgos derivados de sustancias altamente preocupantes estén controladas y sean progresivamente sustituidas por sustancias o tecnologías alternativas adecuadas, que sean económica y técnicamente viables, y exigiendo que los fabricantes, importadores y usuarios intermedios si solicitan autorizaciones analizarán la disponibilidad de alternativas y considerarán los riesgos, y la viabilidad técnica y económica de la sustitución. Teniendo en cuenta lo anterior, el Reglamento exige la autorización previa para la comercialización y uso de las sustancias, regulando el procedimiento de solicitud (ante la Agencia, incluyendo en la solicitud la identidad de la sustancia y del solicitante, la petición de la autorización par los usos correspondientes, las alternativas a las sustancias, su sustitución, un análisis socioeconómico o los riesgos para la salud humana) y la concesión de la misma por la Comisión, previo el pago de las tasas fijadas, su publicación en el DOUE, y su revisión.

Seguidamente, el Reglamento regula las restricciones de fabricación, comercialización y uso de sustancias y preparados (arts. 67 a 73), en diversos supuestos debidos al incumplimiento de las disposiciones anteriores.

Para finalizar, el Reglamento regula las tasas exigibles (art. 74), el catálogo de clasificación y etiquetado, como instrumento esencial para tener y disponer de informaciones de las sustancias y preparados incluidos en el mismo (arts. 112 a 116), los diversos informes exigidos sobre el cumplimiento y aplicación del Reglamento, y las previsiones sobre acceso a la información por los ciudadanos (arts. 117 a 120), las Autoridades competentes (arts. 121 a 124), el cumplimiento de la normativa y las disposiciones transitorias y finales (arts. 125 a 141).

10. OTROS TEXTOS Y DOCUMENTOS

La Unión Europea adoptó, además, algunas otras normas y documentos no normativos, aunque destacables.

Así, en relación con el ruido, la Directiva 2006/93/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre Regulación del Uso de determinados Aviones (DOUE L 374, 27.12.2006), cuyo objetivo es regular la utilización de los aviones de reacción subsónicos civiles, y aplicarles el Convenio de Aviación Civil Internacional (salvo a los de carácter histórico y otros casos puntuales).

Siguiendo la nueva filosofía en relación con la responsabilidad social de las empresas, y continuando lo realizado con anterioridad, la Comisión adoptó la Comunicación «Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas» [COM (2006) 136 final, Bruselas, 22.3.2006].

En materia de recursos naturales, la Comisión adoptó varios y diversos documentos, destacando la Comunicación «Acción exterior: Programa Temático para

el Medio Ambiente y la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales, incluida la Energía» [COM (2006) 20 final, Bruselas, 25.1.2006], la Comunicación «Detener la pérdida de Biodiversidad para 2010 y más adelante. Respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano» [COM (2006) 216 final, Bruselas, 22.5.2006], la Comunicación relativa a «Un Plan de Acción de la Unión Europea para los Bosques» [COM (2006) 302 final, Bruselas, 15.6.2006] y la Comunicación «Hacia una Política Marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los Océanos y los Mares» [COM (2006) 275 final, Bruselas, 7.6.2006].

Finalmente, y sin perjuicio del debate energético, incluyendo la energía nuclear, a celebrar en 2007 sobre la base de los textos a elaborar por la Comisión, debemos mencionar la Recomendación 2006/851/EURATOM, de la Comisión, de 24 de octubre de 2006, sobre la administración de los Recursos Financieros destinados a la Clausura de Instalaciones Nucleares y a la gestión del Combustible Gastado y los Residuos Radiactivos (DOUE L 330, 28.11.2006), y la Directiva 2006/117/EURATOM, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, sobre la Vigilancia y el Control de los Traslados de Residuos Radiactivos y Combustible Nuclear Gastado (DOUE L 337, 5.12.2006).

11. VALORACIÓN GENERAL: ENTRE LA AMBICIÓN POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CONSOLIDACIÓN NORMATIVA

La actuación de la Unión Europea durante 2006 se ha caracterizado entre las ambiciosas propuestas en relación con el desarrollo sostenible y la consolidación de un buen número de normas, dadas sus fechas de aprobación y sus modificaciones, y ciertos modos de trabajo.

En efecto, una de las propuestas más importantes, por sus objetivos, es la nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible, al ratificar un modelo de análisis y de actuación que conecta con actuaciones anteriores, como la Agenda de Lisboa, el proceso de Cardiff relativo a la integración ambiental en las restantes Políticas de la Unión o la tecnología. Ciertamente, los resultados de dicho proceso no serán visibles de un día para otro, pero esta tendencia que refleja la Estrategia parece la correcta para afrontar los retos del futuro de la Unión, al aunar esfuerzos en relación con el desarrollo económico, el progreso social, el desarrollo tecnológico y la protección del medio ambiente.

En segundo lugar, la Comunidad, quizás con algo de retraso, ha consolidado el método de trabajo previsto en el Sexto Programa Ambiental, al finalizar la elaboración de las Estrategias Temáticas, al suponer cada una de ellas un empuje al cumplimiento del mismo, y tener una coherencia interna y entre ellas respecto a los problemas ambientales prioritarios de la Unión.

Por otra parte la Comunidad ha continuado elaborando y aprobando normas en cumplimiento del Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información Ambiental, Participación y Acceso a la Justicia.

En relación con la legislación comunitaria, la cuestión más destacable es, sin duda, la consolidación del ordenamiento relativo al agua, tanto por la codificación de algunas de ellas (las más antiguas y modificadas) como por la aprobación de otras nuevas (derivadas de la importante Directiva Marco sobre Aguas). En este mismo contexto, la renovación también se ha producido en la normativa sobre residuos con la aprobación de la Directiva Marco, y se producirá en otros ámbitos, como el relativo al control integrado de la contaminación, por aplicación del Programa «Legislar Mejor».

En materia de aire y protección de la atmósfera, da la impresión que las normas aprobadas ni son muchas ni muy destacables, pero de señalarse que la actividad ordinaria de la Unión ha seguido normalmente, y así ha continuado aplicando el sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, incluso preparando la nueva Directiva para las etapas futuras. En relación con este problema debe mencionarse que desde la Política de Energía se han elaborado propuestas trascendentales sobre el futuro del problema y de la propia Unión, que presentará la Comisión y debatirá el Consejo Europeo ya en 2007.

Asimismo debe destacarse, finalmente, la aprobación del Reglamento de Sustancias Químicas, dado su largo proceso de elaboración, no sin polémica, al suponer una política netamente europea en la materia. Si bien hemos de destacar la compleja y, a veces, confusa redacción del mismo, que no contribuye a facilitar su cumplimiento; cuestión esta que es bien visible en otras normas europeas.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *El Medio Ambiente Europeo. Estado y perspectivas 2005. Resumen,* Ed. AEMA, Copenhague, 2005.

ALONSO GARCÍA, E., y LOZANO CUTANDA, B. (Dir.) y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental,* Ed. Iustel, Madrid, 2006. Principalmente los trabajos relativos a la Unión Europea de LOZANO CUTANDA, B., ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PLAZA MARTÍN, C., entre otros.

ESTEVE PARDO, J. (Coord.), y otros, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local,* 2ª ed., Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2006.

ESTEVE PARDO, J., y TARRÉS VIVES, M., «Jurisprudencia Ambiental del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006,* Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: Coordinación del número monográfico de Noticias de la Unión Europea sobre *El Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero,* núm. 258, julio, 2006.

— «Unión Europea y cambio climático: el régimen europeo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 258/2006.

— «El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León», *Revista de la Administración Local y Autonómica,* núm. 300-301/2006.

— «Dereito Ambiental: Aspectos generales sobre la protección jurídica del Medio Ambiente», en VV AA, *O Direito e a Cooperação Ibérica II* [II Ciclo de Conferências, março de 2004-outubro de 2005, Centro de Estudos Ibéricos, Càmara Municipal, Guarda (Portugal)], Campo das Rosas Ed., Porto (Portugal), Junho de 2006.

— «Política Ambiental de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006,* Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

— «Organización ambiental del Estado», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006,* Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

— «Articulación y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 264/2007.

— «Urbanismo y Edificación Sostenible: su plasmación en el Ordenamiento Jurídico», *Revista Práctica Urbanística,* núm. 56/2007.

— «La Política Ambiental de la Unión Europea en materia de Residuos», pendiente de publicación en *Noticias de la Unión Europea.*

GALERA RODRIGO, S., *La evaluación ambiental de planes y programas,* Ed. Montecorvo, 2006.

LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006,* Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)–Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo,* 7ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2006.

PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea,* Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

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

SARASÍBAR IRIARTE, M.: *Régimen Jurídico del Cambio Climático,* Ed. Lex Nova, Valladolid, 2006.

— *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las funciones ambientales de los Bosques,* Ed. Tomos-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

— *Legislación sobre Medio Ambiente,* Ed. Civitas, Madrid, 2006.

PAREJO ALFONSO, L. (Dir.) y otros, *Código de Medio Ambiente,* Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

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

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

— Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alicante (especialmente los Boletines DSI): www.cde.ua.es

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

— Fundación Entorno: www.fundacionentorno.org

IV

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Sumario

Página

1. Artículo 6.–Derecho a un proceso equitativo 100
   1.1. Participación ciudadana 100
2. Artículo 7.–No hay pena sin ley 101
3. Artículo 8.–Derecho al respeto de la vida privada y familiar 102
   3.1. La vinculación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas con el derecho al respeto de la vida privada y familiar: la doctrina *López Ostra* 102
   3.2. Impacto ambiental y sanitario 104
   3.3. Protección del paisaje 106
4. Artículo 10.–Libertad de expresión 106
5. Protocolo adicional núm. 1 al CEDH. Artículo 1.–Protección de la propiedad 107
   5.1. Depreciación del valor de la propiedad por proyectos que afectan al entorno 107
   5.2. Confianza legítima y protección territorial 109
   5.3. Utilización racional de los recursos territoriales e infraestructuras turísticas 111

* obouazza@der.ucm.es. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia «El reto de los derechos fundamentales en el seno de una sociedad pluralista» (SEJ-08538) que dirige el Prof. Dr. D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Para la elaboración de los comentarios de las sentencias y decisiones he utilizado indistintamente las versiones en inglés y en francés que ofrece la página web del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: http//:www.echr.coe.int. Puede encontrarse en esta misma página el texto del Convenio Europeo de Derechos Humanos traducido a las lenguas oficiales del Consejo de Europa. He manejado la versión en español.

Página

5.4. Utilización racional de los recursos pesqueros y prohibición de discriminación 114
5.5. Dominio público forestal y respeto de los bienes 116
Principales aportaciones doctrinales 117
Lista de decisiones y sentencias 120

* * *

1. ARTÍCULO 6.–DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

1.1. Participación ciudadana

La Decisión de Admisión *COLLECTIF NATIONAL D'INFORMATION ET D'OPPOSITION A L'USINE MELOX-COLLECTIF STOP MELOX ET MOX c. Francia,* de 28 de marzo de 2006, tiene una importancia muy destacada al implicar la consolidación del reconocimiento en Estrasburgo del derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente. El Tribunal no es ajeno a la corriente, que se deja sentir, tanto en el ámbito interno, como comunitario e internacional, en virtud de la cual se fomenta la participación de los ciudadanos ya sea directamente o a través de organizaciones no gubernamentales. La unión de esfuerzos en este último caso puede constituir una buena herramienta para alcanzar la salvaguarda de los intereses generales, sin perjuicio de la finalidad esencial que debe cumplir la Administración en este sentido.

La asociación demandante, el «Colectivo nacional de información y de oposición a la fábrica Melox –Colectivo stop Melox y Mox–», interpuso un recurso contra el Decreto de 20 de julio de 1999, por el que se autorizaba la ampliación de la instalación nuclear «Melox» que fabrica combustibles nucleares a base de óxidos mixtos de uranio y plutonio, alegando el motivo de no haberse dado participación. Los tribunales internos rechazarán la demanda. Dicen que la asociación demandante no tiene legitimación.

El TEDH comienza su argumentación recalcando el importante papel que juegan ante las jurisdicciones internas determinadas asociaciones en la defensa de intereses de carácter general, sobre todo en materia de medio ambiente. Destacará la línea asentada en la STEDH *Vides Aizsardzibas Klubs c. Letonia, de 27 de mayo de 2004.* Por otro lado, el TEDH recuerda que en toda sociedad democrática, en el ámbito del Convenio, el derecho a una buena administración de justicia ocupa un lugar tan eminente que una interpretación restrictiva del art. 6.1 no se correspondería con el fin de esta disposición. El Tribunal, volviendo sobre la legitimación de la demandante, indicará que de acuerdo con su objeto estatutario, se trata de una asociación de protección del medio ambiente que ha tomado como misión la de la defensa del interés general frente a un aspecto de la política francesa de gestión de residuos nucleares.

El siguiente paso que da el TEDH es el de constatar que el objeto de la protesta era la aprobación del Decreto sin haberse realizado previamente una información pública. La Asociación se basa en el art. L. 200-1 del código rural, que consagra el «principio de participación». Según este precepto «todo ciudadano debe poder tener acceso a la información relativa al medio ambiente, incluyendo aquellas relativas a sustancias y actividades peligrosas». También hace referencia a varias directivas comunitarias que prevén la información, la consulta y participación del «público» en este ámbito. De esta manera, en el centro de las reivindicaciones del interesado se encontraba la cuestión del derecho del público a la información y a la participación en el proceso decisional al tratarse de una actividad que presentaba un peligro para la salud y el medio ambiente. En este sentido, el Tribunal trae a colación el Convenio de Aarhus y dice que este instrumento internacional incluye en el término «público» a las organizaciones no gubernamentales. A continuación, el TEDH indica que si el objeto del proceso litigioso era esencialmente la defensa del interés general, la protesta de la asociación demandante tenía un vínculo suficiente con un derecho del que se podía considerar titular. Además, *los textos comunitarios e internacionales relativos al derecho a la información y a la participación son suficientes para el Tribunal para concluir que se puede sostener «al menos de manera defendible» que ese «derecho» se reconocía en el derecho interno y que la protesta era real y seria.* Por ello, está fuera de duda de que el proceso era completamente determinante para ese «derecho». Concluirá admitiendo la demanda y declarando la aplicabilidad del artículo 6 CEDH a este caso. Habrá que esperar ahora a ver que dice la sentencia en cuanto al fondo.

* * *

La jurisprudencia de Estrasburgo del año 2006 ofrece otro supuesto de hecho en el que se plantea el tema de la participación. Me refiero a la Decisión de Inadmisión *Stipe COKARIC y otros c. Croacia, de 19 de enero de 2006,* en la que los demandantes se quejan de la construcción de una red de alcantarillado cerca de sus viviendas, sin que se les haya dado audiencia en el procedimiento, alegando una violación del artículo 6 CEDH. Como no han agotado las vías que ofrece el ordenamiento interno, el Tribunal inadmitirá la demanda.

2. ARTÍCULO 7.–NO HAY PENA SIN LEY

En la sentencia *Pessino c. Francia, de 10 de octubre de 2006,* la justicia ordinaria francesa tratará de aplicar analógicamente un precepto penal para evitar, por razones de justicia, la construcción inoportuna de un nuevo hotel de magnitudes significativas. Sin embargo, se topará con la regla de oro de que *no hay pena sin ley.* Veamos con más calma los hechos y los fundamentos de derecho que conducen a esta sentencia condenatoria.

El Sr. Dominique Pessino solicita y obtiene del Ayuntamiento de Cannes una licencia para la construcción de un hotel. Tras la interposición de un recurso por

la asociación *«Information et Défense de Cannes»,* el Tribunal Administrativo de Niza ordenó la suspensión de la licencia. El demandante Pessino, hizo caso omiso y las obras continuaron, aunque a su vez solicitaría y obtendría una nueva licencia. Si la Administración municipal persistía en su línea, el Tribunal Administrativo de Niza hizo lo propio anulando ambas licencias de obras. Se recurre ante la Audiencia Territorial de Grasse que sentencia la culpabilidad del demandante por ejecutar una licencia de obra mayor en contra de la orden de suspensión impuesta por el Tribunal de Instancia. Se le impone una multa de 1.500.000 Francos Franceses. En apelación, los hechos se recalifican y se considera que el demandante ha cometido el delito de realización de obras sin obtener la licencia oportuna. A continuación, se ordenará la demolición de lo indebidamente construido. Se adopta esta solución al constatar la mala fe del demandante que, a pesar de la orden de suspensión, continuó con las obras. Por consiguiente, *se establece una aplicación analógica del tipo previsto para el delito de construcción sin licencia a este supuesto de hecho que, en realidad, consistió en desobedecer la orden de suspensión de las obras realizadas en base a una licencia otorgada por el Ayuntamiento. Para solventar las deficiencias de la Ley ante la gravedad de los hechos cometidos, pues, se tendrá a la licencia como no concedida y se aplicarán las consecuencias jurídicas que se consideran equitativas a la infracción cometida.* Se trata, en consecuencia, del recurso a criterios de equidad, de justicia, para alcanzar el resultado deseado, ante la imposibilidad de llegar al mismo a través de una subsunción del supuesto de hecho en el supuesto de la norma. El demandante agotará la vía interna sin éxito.

El Sr. Pessino acudirá a Estrasburgo alegando una violación del art. 7 CEDH en el que se reconoce el principio *«No hay pena sin ley»*. Se le ha aplicado una pena por un delito que no estaba tipificado en el momento de producirse los hechos, a saber, la realización de obras a pesar de la orden judicial de suspensión de las mismas.

El Tribunal recordará que si bien las autoridades nacionales se encuentran mejor situadas a la hora de interpretar el derecho interno, también es cierto que el principio de legalidad de los delitos y las penas, contenido en el artículo 7 del Convenio, prohíbe que el derecho penal sea interpretado extensivamente en detrimento del acusado, por ejemplo, por analogía (párrafo 35). Igualmente, establece que del análisis del Código Urbanístico no se desprende que de una decisión judicial que ordene la suspensión de una licencia se derive necesariamente que las obras de construcción deban ser paralizadas (¿?). En estas circunstancias, Estrasburgo considera que el demandante, a pesar de tener asesoramiento legal, no podía prever la condena penal por los hechos cometidos, por lo que se considera, finalmente, que Francia ha violado el artículo 7 CEDH. La decisión se adopta por unanimidad.

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

3.1. La vinculación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas con el derecho al respeto de la vida privada y familiar: la doctrina *López Ostra*

El segundo caso que alcanza la jurisdicción europea de Estrasburgo en torno a las molestias y otros efectos nocivos que producen o pueden producir los campos

electromagnéticos, lo aporta la Decisión de Inadmisibilidad *Luginbühl c. Suiza, de 17 de enero de 2006*. El caso precedente es el conocido en la Decisión de inadmisibilidad *Ruano Morcuende c. España, de 6 de septiembre de 2005*.

La Sra. Katharina Luginbühl, sensible al fenómeno del «electrosmog», que se refiere a las molestias producidas por la contaminación generada artificialmente por campos eléctricos y magnéticos, acude a la vía administrativa y contencioso-administrativa para impedir que se incremente el número de antenas de telefonía móvil en su área. A pesar de que la demandante no consigue un resultado favorable, la Decisión da muestra del juicio de ponderación que se debió llevar a cabo en las instancias internas. Destaca, en esta línea, la sentencia del Tribunal Federal suizo en la que se hace mención de un estudio reciente realizado por la Oficina Federal de Medio Ambiente, Montes y Paisaje, en el que se consideran los daños que las antenas de telefonía móvil pueden producir en la salud de las personas en relación con los límites permitidos por la legislación suiza. Es indicativo, en este sentido, que en la sentencia se señale, recogiendo los resultados del estudio, que «es probable que la exposición a teléfonos móviles provoque ciertos efectos, particularmente una modificación de las ondas cerebrales, así como síntomas menos específicos, como dolor de cabeza, agotamiento, dificultades de concentración e insomnio (...)». Continúa diciendo que son efectos no probables por debajo de los límites establecidos por la legislación suiza. Por el contrario, sobrepasar los límites de radiación electromagnética que prevé el derecho interno, puede producir, según el estudio del Gobierno, efectos más graves como leucemia o tumores cerebrales. Por otro lado, el Tribunal Federal también indica que no hay ninguna investigación científica sobre los *efectos directos* que pueden producir las antenas de telefonía móvil en las personas que residen en áreas cercanas. Por consiguiente, dice el Tribunal, dado el estado del conocimiento científico actual sobre el tema, es prematuro dar una solución definitiva al problema. Tras constatar que el Gobierno suizo periódicamente está realizando estudios para revisar los límites de radiación electromagnética permitidos, el Tribunal únicamente puede decidir de acuerdo con los parámetros establecidos.

La demandante acude ante Estrasburgo alegando varias violaciones de derechos. En primer lugar, dice que no se le ha dado audiencia. El Tribunal, admitiendo las alegaciones de las partes, dice que en este caso debe primar el principio de economía procesal porque el carácter eminentemente técnico de la materia a discernir hace inocua la comparecencia de la demandante. Por consiguiente, considera manifiestamente infundada la alegación de violación del art. 6.1 CEDH.

También dice la Sra. Luginbühl que se ha violado su derecho al respeto de la vida privada y domiciliar. El TEDH, recordando la doctrina sentada en casos anteriores sobre actividades molestas (*Moreno Gómez c. España, de 16 de noviembre de 2004; Hatton y otros c. el Reino Unido, de 7 de agosto de 2003*), reconoce que la violación del derecho al domicilio no sólo se produce con penetraciones físicas ilegítimas, sino que también a través de inmisiones como el ruido, los olores y otras injerencias, siempre que sean de tal gravedad que impidan disfrutar del domicilio en condicio-

nes normales. A continuación, el TEDH asevera que: 1) la demandante vive en el perímetro donde se van a instalar las antenas; y 2) el Tribunal Federal ha reconocido que es una persona sensible al fenómeno del «electrosmog», por lo que el artículo 8 CEDH es aplicable. El Tribunal constata la especial diligencia de las autoridades suizas, en concreto, del Tribunal Federal, al valorar los estudios realizados por centros de investigación. También destaca el estado de incerteza científica existente a nivel internacional. Por último, comprueba que los límites de radiación electromagnética permitidos por la legislación suiza se han establecido teniendo en cuenta a las personas especialmente sensibles al electrosmog. Por todo ello, no se considera que se deban exigir medidas de protección más amplias, prevaleciendo el amplio margen de discrecionalidad que se otorga a los Estados en materia ambiental, así como el interés general de disponer de una red integral de telefonía móvil. Por consiguiente, también inadmitirá en relación con el artículo 8 CEDH.

3.2. IMPACTO AMBIENTAL Y SANITARIO

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los últimos tiempos viene haciéndose eco de los importantes avances que se dan en materia de medio ambiente a nivel europeo. Se está formando, de esta manera, un cuerpo de sentencias que incorporan en el seno de los derechos humanos, técnicas procedimentales de destacada importancia en la protección de un ambiente saludable. Antes se han ofrecido ejemplos en relación con la participación ciudadana en el proceso de decisión y ahora me referiré a la técnica de la evaluación de impacto ambiental glosando casos concretos. La primera sentencia que inició esta línea fue *Taskin y otros c. Turquía, de 10 de noviembre de 2004,* en la que se presentaba el Convenio de Aarhus como derecho internacional relevante al caso. En el año 2006 encontramos varias decisiones que recogen esta idea. La más temprana ha sido la sentencia *Öçkan y otros c. Turquía, de 28 de marzo de 2006.* En este caso, muy similar a la sentencia *Taskin y otros,* los demandantes, 315 ciudadanos turcos residentes en Bergama, interponen un recurso contra la decisión de otorgar un permiso para la extracción de oro de una mina. Argumentan que la utilización de cianuro durante la extracción puede producir riesgos para la salud y el ecosistema local. En primera instancia se rechaza su demanda. Sin embargo, el Tribunal Supremo, siguiendo la evaluación de impacto realizada y otros informes, concluyó que dada la situación geográfica de la mina y la geología de la zona, el permiso no se ajustaba al interés general, en base a los riesgos ambientales y a la salud de las personas. La eficacia de la contundente respuesta del Tribunal Supremo, sin embargo, se ralentizaría por las autoridades administrativas: tardaron más de 10 meses en ejecutar la sentencia. Además, cuatro años después, el Gobierno, atendiendo a un Informe presentado por el Instituto turco de investigación científica y técnica, autorizaría de nuevo el inicio de las actividades extractivas. Los demandantes impugnan la nueva medida y solicitan como medida cautelar la suspensión de la ejecución del permiso. El Tribunal Supremo ordena la suspensión de las actividades extractivas pero la Administración ignora la decisión judicial.

OBPAM7A040 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:45:25

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no observa razón alguna para apartarse del criterio del Tribunal Supremo turco y va a condenar a Turquía, en consecuencia. La concesión del permiso para realizar las actividades extractivas no se ajustaba al interés público. Considera que la violación constante de las garantías procedimentales de los afectados, en relación con la inejecución de la sentencia durante un período de más de 10 meses y la inejecución de la orden de suspensión de las actividades, han interferido injustificadamente en el derecho al respeto de la vida privada y familiar de los demandantes (art. 8 CEDH). Igualmente, se considera que se ha producido una injerencia en el derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH).

En otro caso, sobre concesión de licencias para la realización de actividades de almacenamiento y tratamiento de residuos peligrosos, me estoy refiriendo a la sentencia *Giacomelli c. Italia, de 2 de noviembre de 2006,* el TEDH establecerá con contundencia que el incumplimiento de la obligación de realizar una evaluación previa de impacto ambiental de una actividad potencialmente peligrosa y la privación del derecho de los ciudadanos a participar en el procedimiento de concesión de la licencia, así como del derecho a obtener la suspensión de la licencia, si procede, supone una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar de la demandante.

Finalmente, en el caso *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina c. Rusia, de 26 de octubre de 2006,* el TEDH vuelve a condenar a Rusia por el incumplimiento de las obligaciones positivas de la Administración ante el peligro potencial en la salud de las personas que implican las emisiones contaminantes de una planta de producción de acero en el municipio de Cherepovets (noreste de Moscú). Se trata de la instalación que provoca un mayor índice de contaminación de todo el Estado. Según fuentes oficiales, el nivel de emisiones contaminantes en Moscú, que cuenta con más de 10 millones de habitantes, durante 2003 fue de 97 mil toneladas. En Cherepovets, con tan sólo 350.000 habitantes, la cifra alcanzaba las 349 toneladas.

Las demandantes son un grupo de vecinas cuyos hogares se encuentran en la zona de seguridad establecida que, en teoría, debía servir para separar la planta de las zonas residenciales del pueblo. El Tribunal de Estrasburgo considera que Rusia podría haber adoptado diferentes medidas para salvaguardar la salud de las demandantes frente a la contaminación atmosférica producida por la fábrica. Por ejemplo, el realojo de las demandantes en una zona más segura o procurar la reducción de las emisiones tóxicas. Al no adoptar medidas efectivas, el TEDH considera que Rusia ha violado el derecho al respeto del domicilio de los demandantes. Esta sentencia viene a ser una repetición de una anterior condena, en el caso *Fadeyeva c. Rusia, de 9 de junio de 2005,* promovido por otra vecina de la planta contaminante. Al no actuar, Rusia recibe, por tanto, un nuevo aviso.

3.3. PROTECCIÓN DEL PAISAJE

En la Decisión de Inadmisión *Leanne CODONA c. el Reino Unido, de 7 de febrero de 2006,* vuelve a plantearse el conflicto entre la protección del paisaje a través de los instrumentos de ordenación territorial y el respeto de las tradiciones de las minorías. En concreto, el estilo de vida en caravana que siguen conservando un buen número de gitanos europeos.

En este caso, la demandante se había instalado con su caravana en una zona no permitida. Como consecuencia, la Administración procede a ordenar el desalojo, pendiente todavía en el momento en el que Estrasburgo se pronuncia con esta Decisión. En el ámbito interno las autoridades intentaron localizar otro lugar en el que la demandante pudiese asentarse legalmente. No obstante, en ese momento no había sitios disponibles en la localidad. A cambio, le ofrecieron un alojamiento convencional, de conformidad con la *Housing Act* 1996, vivienda que la demandante rechazaría debido a su modo tradicional de vida en caravana.

El TEDH dirá que no se puede exigir a un Estado la obligación de proporcionar alojamiento a sus ciudadanos si no tiene posibilidad para ello. Constata que las autoridades han intentado ofrecer a la demandante un lugar donde poder asentarse en el medio rural pero no han encontrado lugares disponibles. A cambio, le han ofrecido alojamiento sedentario, del que sí disponían. Alojamiento que sería temporal hasta que quedase una plaza libre para instalar la caravana. Por ello, Estrasburgo dice que el Estado no ha incumplido sus obligaciones positivas en relación con el artículo 8 CEDH.

4. ARTÍCULO 10.–LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En la sentencia *Mamère c. Francia, de 7 de noviembre de 2006,* el Sr. Noël Mamère, miembro del partido «Los Verdes», *ex* diputado del Parlamento Europeo y alcalde del municipio de Bègles, participó como comentarista en el programa de televisión *«Tout le monde en parle»,* emitido por *France 2.* Al hilo de la conversación, otro comentarista evocó el accidente de la central nuclear de Tchernobyl, de 26 de abril de 1986. El demandante intervendría e hizo referencia al Sr. Pellerin, Director del Servicio Central de Protección contra las radiaciones ionizantes en la época en la que se produjo el accidente. El demandante, por la actuación que el Sr. Pellerin tuvo durante la tragedia, dijo que era un personaje siniestro «que no paró de contarnos que Francia era tan fuerte –complejo de Astérix– que la nube de Tchernobyl no había traspasado nuestras fronteras». Este es el comentario en virtud del cual se considera en el ámbito interno que el Sr. Mamère cometió el delito de difamación contra funcionario público, delito previsto en los artículos 29 y 31 de la Ley de 29 de julio de 1881, sobre libertad de prensa. El demandante, a juicio de los tribunales internos, con su comentario, únicamente tenía como propósito difamar, atentar contra el honor y la reputación del Sr. Pellerin.

Antes de conocer la argumentación del Tribunal de Estrasburgo, es necesario ofrecer una serie de datos sobre el organismo que dirigía el Sr. Pellerin en el momento de la tragedia, así como otros elementos colaterales que parecen de interés, al ser traídos a los hechos, lo que denota su relevancia para el caso.

El Servicio central de Protección contra las Radiaciones Ionizantes, bajo la tutela de los Ministerios de Sanidad y Trabajo, tenía como misión supervisar el nivel de contaminación del territorio y avisar a sus ministros en caso de alerta. Fue sustituido por la Oficina de Protección contra las Radiaciones Ionizantes. El Sr. Pellerin fue llamado el pasado 31 de mayo de 2006 por el juez de Instrucción de la Audiencia Territorial de París a consecuencia de una demanda interpuesta por pacientes de cáncer de tiroides, por la Comisión de Investigación y de Información Independientes sobre Radioactividad y la Asociación francesa de Enfermos de Tiroides. Los demandantes alegan que los servicios oficiales mintieron e infravaloraron la contaminación del suelo, del aire y de los alimentos, derivada del accidente de Tchernobyl.

El Tribunal comienza recalcando que *nos encontramos ante un caso en el que el artículo 10 CEDH exige un elevado nivel de protección de la libertad de expresión:* por una parte, los comentarios del demandante se referían a cuestiones de interés general, a saber, la protección del medio ambiente y de la salud pública; por otra, el interesado se expresó en su calidad de representante popular y en el marco de su vinculación ecologista, por lo que sus comentarios revelaban la expresión del político o del «militante». En esta línea, el Tribunal recuerda que *en los debates de interés general se permiten comentarios algo inmoderados.* En el caso concreto, la expresión del Sr. Mamère era sarcástica, pero no rebasó los límites de la exageración o de la provocación admisibles. Además, el Tribunal no observa una grave ofensa.

El Tribunal también considera la condición de funcionario del afectado en el momento al que se refiere el demandante. Sin embargo, en el momento en el que el demandante realiza sus apreciaciones, el Servicio ya no existía y el Sr. Pellerin ya no estaba en activo.

Teniendo en cuenta el debate de interés general en el que se inscribían los comentarios del demandante, la condena por difamación, dice el Tribunal, no ha sido proporcionada y por consiguiente, no era necesaria en una sociedad democrática. Por ello, el Tribunal entiende, por unanimidad, que se ha violado el art. 10 CEDH, es decir, que Francia hizo mal condenando penalmente al líder ecologista.

5. PROTOCOLO ADICIONAL NÚM. 1 AL CEDH. ARTÍCULO 1.–PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD

5.1. DEPRECIACIÓN DEL VALOR DE LA PROPIEDAD POR PROYECTOS QUE AFECTAN AL ENTORNO

En la sentencia recaída en el caso *Athanasiou y Otros c. Grecia, de 9 de febrero de 2006,* el Ministerio Griego de Hacienda, Transporte y Comunicaciones decide

expropiar parte de las propiedades de los demandantes para construir una infraestructura ferroviaria destinada a trenes de alta velocidad. Se prevé incluso que habría de pasar un tren cada 20 minutos. En el proyecto también figuraba la construcción de un puente sobre la propiedad de los demandantes, por donde igualmente pasarían los trenes. El terreno restante no afectado por la expropiación se convertía en suelo no edificable y las vías del tren quedaban a menos de 5 metros de los chalés de algunos de los demandantes. El problema estribaba entonces en que se había pagado por lo expropiado, pero ninguna compensación se había previsto para la parte de la finca no expropiada, que quedaba enormemente degradada.

El Sr. Xanthi Athanasiou y el resto de expropiados solicitan una indemnización especial *(«indemnité speciale»)* con respecto de las partes no expropiadas de sus propiedades. Entendían que las obras provocarían una depreciación de su valor de mercado. La jurisprudencia del Tribunal de Casación tradicionalmente había denegado una indemnización especial como consecuencia de los daños ocasionados por obras similares. Sin embargo, la tendencia, como se recoge en la Sentencia, cambia en una reciente sentencia (31/2005, citada en el párrafo 18).

Los demandantes acuden a Estrasburgo, una vez agotada la vía interna, invocando una violación de sus derechos de propiedad, dado que las decisiones judiciales les denegaron una indemnización especial con respecto a las parcelas no expropiadas.

El Tribunal de Estrasburgo destaca, de acuerdo con doctrina jurisprudencial consolidada, que los Estados disponen de un amplio margen de apreciación en materia de ordenación del territorio. No obstante, también señala que intervendrá si la apreciación nacional carece manifiestamente de una base razonable (párrafo 23). En segundo lugar, reconoce que las partes de propiedad cuyo valor de mercado ha decrecido, no han sido expropiadas. Sin embargo, *las obras han restringido sus derechos de libre uso de la propiedad*. No se discutía por las partes que las obras contribuyeron directamente a una caída sustancial del valor de las propiedades. *Los demandantes, añade el Tribunal, sufrirían molestias como consecuencia de la reducción de las vistas, la polución sonora y las constantes vibraciones, con lo que «el horizonte de sus propiedades quedaría definitivamente obstruido»* (párrafo 25). Al denegar una indemnización por la depreciación de las partes no expropiadas de sus propiedades, el Tribunal de Casación –dice el TEDH– no respetó el justo equilibrio que se tiene que dar entre la protección de los derechos individuales y los requerimientos del interés general. Concluye, por unanimidad, que se ha violado el derecho de propiedad de los demandantes, apuntando el cambio jurisprudencial que se ha dado en esta materia en Grecia.

Como hay nuevos elementos significativos –éste de la devaluación medioambiental–, *con esta sentencia el Tribunal de Estrasburgo cambia la línea que había mantenido en relación con supuestos de hecho referentes al valor de la parte no expropiada de una propiedad* (por ejemplo, *Interoliva ABEE c. Grecia, de 16 de mayo de 2002* y *Azas c. Grecia, de 19 de septiembre de 2002*).

Tan sólo cinco días después, el Tribunal tendrá ocasión de pronunciarse sobre un supuesto de hecho similar. No obstante, algunos elementos diferentes a los del caso anterior provocarán que la decisión en este caso sea inversa. Me refiero a la Decisión de Inadmisión *Emmanouil ORFANOS y Zacharenia ORFANOU c. Grecia,* de 14 de febrero de 2006. En este caso, como los demandantes decidieron construir un apartamento tras la decisión administrativa de expropiación para la implantación de una línea de ferrocarril, no tendrán derecho a recibir una indemnización especial por la depreciación del valor de la parte de su propiedad no expropiada. El Tribunal, concretamente, dice que «es evidente que los demandantes han decidido con pleno conocimiento de causa invertir más en su solar expropiado y que no les ha pillado desprevenidos la medida de expropiación». Por consiguiente, el Tribunal reacciona ante la picaresca de los demandantes de intentar obtener un beneficio simulando un daño producido por la Administración.

5.2. CONFIANZA LEGÍTIMA Y PROTECCIÓN TERRITORIAL

La Decisión de Inadmisión *Tommaso GALTIERI c. Italia,* de 24 de enero de 2006, ofrece un supuesto de hecho que se ha producido en España en algunas ocasiones. Me refiero a los casos de adquisición de un solar confiando en un determinado planeamiento y la posterior afectación ambiental de la propiedad impidiendo su construcción.

Los hechos acontecen en la región de Apulia (*Puglia,* en italiano), situada al sudeste de Italia, bañada por el Mar Adriático. El 19 de enero de 1976, el Consejo de Gobierno del municipio de Gravina de Puglia clasificó el solar del demandante como suelo urbanizable. En 1981 el demandante presentó un proyecto para la construcción de un inmueble. La comisión de urbanismo lo informó favorablemente. Sin embargo, la Administración no contestó. El silencio en este caso se entendía desestimatorio. En 1994, en el marco del examen de un nuevo plan de urbanismo, el Consejo regional de Apulia decidió destinar el solar del demandante a parque privado e impuso una prohibición de construir. La finalidad era proteger el conjunto paisajístico formado por un hotel peculiar y el parque que le rodeaba (conjunto denominado *«Villa d'Ecclesis»*), situado junto a la propiedad del Sr. Galtieri. Las expectativas del interesado de poder llevar a cabo su proyecto de construcción se frustraron.

El Tribunal constata que la afección de los bienes del demandante a un parque privado tenía como base legal el plan de urbanismo adoptado por el Consejo Regional. El fin de las restricciones impuestas al demandante era la protección de los inmuebles que tenían un valor histórico y cultural y el establecimiento de un «pulmón verde» en el pueblo. El TEDH recoge lo dicho por el Tribunal Supremo italiano en el bien entendido que la injerencia tenía como finalidad preservar la naturaleza, lo que, a modo de ver del Tribunal, responde a uno de los imperativos de las comunidades locales y encaja en el seno del 2º párrafo del art. 1 del Protocolo adicional núm. 1. Tenía igualmente la finalidad de proteger el patrimonio

cultural, cuya importancia, dice el Tribunal, ha sido remarcada por el Convenio marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural en la sociedad, adoptado el 27 de octubre de 2005.

Queda por determinar si se ha realizado un justo equilibrio entre el interés general y los intereses individuales. El Tribunal observa que la medida de clasificación prevista en el plan urbanismo es impugnada por el demandante en lo que concierne a la imposibilidad de construir. El demandante no ha alegado que la medida litigiosa le haya impedido utilizar su solar de otra manera. El Tribunal constata, además, que el demandante no ha demostrado que se haya visto obligado a modificar el uso de su terreno como consecuencia de la afectación de su propiedad. El Tribunal subraya igualmente que el demandante ha comprado su solar el 22 de diciembre de 1973 y alrededor de dos años después, el 19 de enero de 1976, el solar en cuestión ha sido clasificado como suelo urbanizable. Sin embargo, no ha sido hasta cinco años y nueve meses después que el demandante iniciara los trámites necesarios ante la administración municipal para obtener la aprobación de un proyecto de construcción de un inmueble, habiendo corrido el riesgo de un posible cambio de destino del terreno desde que adquirió el solar. El Tribunal considerará la pasividad del demandante con el fin de establecer el juicio de ponderación que se debe realizar en esta materia. En particular, si un individuo deja pasar un largo período de tiempo antes de solicitar un permiso de construcción, el Tribunal podrá estimar que ello manifiesta una falta de interés o de un interés fiable en el proyecto de construcción. En este marco, *hay que tener en cuenta que en el ámbito de la ordenación del territorio, la modificación o el cambio de la reglamentación es comúnmente admitida y practicada.* En efecto, *si los titulares de derechos de crédito pecuniarios disponen de derechos firmes e intangibles, no ocurre lo mismo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ámbitos que conllevan derechos de naturaleza diferente y que son esencialmente evolutivos.* De esta manera, atendiendo al largo período de tiempo transcurrido antes de iniciar los trámites necesarios para la construcción, el particular ha corrido el riesgo de un cambio en el destino de su bien. A la luz de todo ello, el Tribunal estima que el demandante ha contribuido él mismo a la pérdida de oportunidad en cuanto a la posibilidad de construir en su solar.

El demandante también argumentaba que el destino de su solar a parque privado no era la manera más eficaz de proteger el medio ambiente, siendo deseable, por el contrario, proceder a la expropiación. El Tribunal recuerda que en un ámbito tan complejo y difícil como la ordenación de las ciudades, los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación en la gestión de la política urbanística. En ausencia de una actuación manifiestamente arbitraria o irrazonable, el Tribunal no sustituirá su propia apreciación por la de las autoridades nacionales en cuanto a los medios más apropiados para alcanzar los fines de esa política. En este caso concreto, la reserva del terreno a un parque privado ha implicado la prohibición de construir y la protección de un espacio verde en la ciudad, impidiendo construir nuevos edificios junto a la Villa d'Ecclesis, que las autoridades italianas quieren proteger por su valor histórico y cultural. A modo de ver del

Tribunal, nada prueba que la expropiación del solar hubiese contribuido mejor a alcanzar los fines de interés general. Por otro lado, el Tribunal reconoce que la expropiación hubiese conllevado un derecho de indemnización del demandante. La ausencia de indemnización será, por lo tanto, uno de los factores a tener en cuenta para establecer si se ha respetado un justo equilibrio. El Tribunal resuelve esta cuestión indicando que el demandante ha impugnado el plan ante los tribunales y, por consiguiente, ha tenido la oportunidad de defender sus intereses, y no parece que la solución adoptada por el Tribunal Supremo italiano sea arbitraria desde la perspectiva de la apreciación de los hechos y de la interpretación del derecho. Por todo ello, inadmite la demanda.

5.3. Utilización racional de los recursos territoriales e infraestructuras turísticas

La Decisión *Saarenpkän Loma Ky c. Finlandia, de 9 de mayo de 2006,* nos traslada al municipio de Valkeala, situado en una destacada región del sudeste de Finlandia, que cuenta con paisajes de singular belleza, caracterizados, primordialmente, por sus lagos y profundas zonas selváticas. Al parecer o estos méritos se traducen en importantes recursos turísticos de la región. De hecho, el turismo y la industria de la construcción, son dos de las principales fuentes de ingresos económicos de la zona.

La demandante, Saarenpkän Loma Ky, es una sociedad limitada cuya principal actividad consiste en la construcción y alquiler de casas de vacaciones así como la prestación de servicios de viaje. Sus propietarios son el Sr. Kari Saarenpkä y la Sra. Eevaliisa Saarenpkä. Cuatro de sus casitas de vacaciones están situadas en la zona boscosa de Repovesi, en el municipio de Valkeala. Las propiedades de los demandantes rodean un lago y algunas de ellas están afectadas por un plan de ordenación del mismo. La sociedad demandante solicitaría a la Administración del condado la concesión de un permiso excepcional para construir cuatro cabañas y una sauna en una zona no afectada por el plan. La Administración, siguiendo la opinión autorizada del Consejo Nacional Forestal, denegó la solicitud al constatar que las nuevas construcciones afectarían a una zona incluida en el Programa Nacional de Protección. En concreto, el Consejo, de conformidad con la Ley sobre Edificación (arts. 123.1 y 132.1) consideró que el proyecto impediría poner en práctica un plan de ordenación previsto. Además, los derechos edificatorios ya se habían establecido y no se podían conceder más. La demandante recurrirá el acto ante el Ministro. El superior jerárquico, no obstante, también denegará la autorización basándose en los mismos motivos que la Administración del condado. La sociedad demandante acudirá a la vía judicial. El Tribunal Supremo finlandés, sin embargo, diría que las pequeñas dimensiones del proyecto no obstruían la puesta en práctica del plan. Por consiguiente, se daban las condiciones legales para excepcionar la regla general prevista en el instrumento de ordenación. Anuló las decisiones administrativas y, de acuerdo con lo previsto en el derecho interno, re-envió el asunto al Centro Ambiental del Sudeste de Finlandia *(Kaakkois-Suomen ympkristökeskus,*

Sydöstra Finlands miljöcentral). El Centro, sin embargo, denegaría la licencia debido a que se pensaba proteger la zona. Añadió que todo proyecto que se pensase realizar en la zona debía tomarse en consideración en relación con los planes de protección [art. 123.b) 1, 137.d) 2 de la Ley sobre Edificación]. La sociedad demandante recurre ante el Ministro. En alzada, haciendo referencia a la sentencia del Tribunal Supremo finlandés, se otorgará la licencia. No obstante, el Centro Ambiental, en un intento de salvaguardar los intereses de la ordenación del territorio que se tiene previsto establecer en la zona, y haciendo uso de los poderes que le otorga la legislación aplicable en estos casos, prohíbe cualquier actividad que pueda poner en peligro el estado natural del área, aplicando el art. 55 de la Ley de Protección de la Naturaleza de 1996. La moratoria entraba en vigor inmediatamente y tenía una duración de dos años. Hizo referencia, en primer lugar, al Programa de protección de los lagos, en el que se indica que las autoridades deben proteger las áreas designadas, como la de Repovesi, en su estado natural; y, en segundo lugar, a varios inventarios ecológicos, en los que se recoge la zona por sus excepcionales valores naturales. La sociedad demandante no recurriría esta decisión. Antes de que transcurrieran los dos años de moratoria, el Centro comenzó el procedimiento expropiatorio. La sociedad demandante recurrió sin éxito ante el Tribunal Supremo finlandés. No recurrió, por el contrario, la decisión indemnizatoria realizada por el Tribunal de Mikkeli.

La demandante acude ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación de su derecho de propiedad (artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1 CEDH) y sus derechos procedimentales (art. 6 CEDH).

En primer lugar, la sociedad demandante considera que desde 1993 a junio de 2002, tiempo que duró el procedimiento, ha sido privado de su propiedad sin indemnización. Destaca que antes de la expropiación, durante la fase de la moratoria, los propietarios, de acuerdo con el derecho aplicable, no tienen derecho a indeminización. Por otro lado, subraya que el uso de cuatro cabañas y una sauna por los excursionistas favorecería el uso recreativo en armonía con los valores ambientales.

El Tribunal constata que las decisiones administrativas y judiciales en relación con la denegación de licencias por motivos excepcionales, la moratoria y la expropiación tienen una base legal en el derecho finlandés. Además, perseguían un interés general: prohibir la construcción de una zona incluida en un programa de protección de los lagos y sus orillas. En relación con el test de proporcionalidad, el TEDH constata que aunque la sociedad demandante ha sufrido un período de incerteza desde 1993 a 1999 sobre las posibilidades de llevar a cabo el proyecto, el Sr. Saarenpkä era propietario del suelo desde 1980 y debía saber que las instalaciones recreativas que proponía no cumplían con las exigencias del planeamiento desde 1986, fecha en la que se adoptó el instrumento de ordenación. Por consiguiente, no tenía ninguna expectativa legítima de construir, a menos que se le concediese la licencia por motivos excepcionales. En relación con la duración del procedimiento, el Tribunal indica que el conjunto de instancias a las que se recurre

y, en concreto, las decisiones obtenidas, permiten obtener un mejor equilibrio del interés general con los intereses individuales. Durante ese período, además, el demandante podía hacer uso de su propiedad de conformidad con el planeamiento. Por todo ello, concluye que, de los datos que constan en el expediente, parece que se ha llevado a cabo un criterio correcto de proporcionalidad entre los intereses generales, la salvaguarda del estado natural de la zona, y los intereses individuales, por lo que inadmite la demanda en este punto. Merece ser destacada esta decisión por la búsqueda de equilibrio que representa y por su sensibilidad ante los problemas ambientales.

En relación con la duración del procedimiento en sí misma considerada (art. 6 CEDH), en cambio, admitirá la demanda.

* * *

En la Decisión de Inadmisión *VALICO S.r.l. c. Italia, de 21 de marzo de 2006,* asistimos a un conflicto entre dos recursos turísticos: un hotel y el territorio que le sirve de soporte.

El plan de urbanismo del municipio de Bardonecchia (Turín) designó una zona como apta para acoger instalaciones hoteleras. En su virtud, el Ayuntamiento firmó un convenio con la sociedad demandante para la construcción de un hotel de 12.000 metros cúbicos. Al tratarse de un lugar de especial valor natural y paisajístico, el Consejo Regional del Piamonte debía autorizar el proyecto estableciendo las condiciones necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y del paisaje. Una vez obtenidos los permisos oportunos, la sociedad demandante, al construir el hotel, desplaza las instalaciones 958 metros cuadrados, quebrando, de esta manera, lo estipulado en la licencia. En la zona ocupada ilegalmente se proyectaba crear una zona verde. El Ayuntamiento, de conformidad con lo previsto por la Ley en estos casos, impone una multa correspondiente al 100% del valor de la obra realizada abusivamente. La cantidad fue de 1.385.260 euros. La sociedad demandante recurre sin éxito en la vía interna. En Estrasburgo reclamará una violación de su derecho al respeto de los bienes. Considera desproporcionada la reacción de la Administración habida cuenta que, a su modo de ver, las instalaciones no habían producido daño al paisaje. El TEDH comenzará su línea argumental constatando que la sociedad demandante ha sido sancionada de conformidad con el art. 16.5 de la Ley regional 20/1989, según la cual, toda persona responsable de construir una obra en contravención con la licencia otorgada por la autoridad regional competente, será sancionada con una multa correspondiente al valor de la obra ilegalmente realizada. El Tribunal subraya que el texto legal no indica que la multa en cuestión no pueda ser impuesta en caso de ausencia de perjuicio probado al paisaje. En cualquier caso, destaca que la medida tenía como fin legítimo proteger el paisaje y ordenar el territorio de una manera racional y compatible con el respeto del medio ambiente. Es decir, atendía un fin de interés general.

Para concluir el análisis de la justificación de la injerencia en el derecho de propiedad, el Tribunal examinará si se ha producido un justo equilibrio entre las

exigencias del interés general y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del particular. En primer lugar, el Tribunal, frente a la argumentación de la demandante de que la nueva ubicación del hotel no afectaba al medio ambiente, subraya que *el simple incumplimiento de las condiciones impuestas por las autoridades encargadas de la planificación y de la ordenación del territorio constituye una violación de las reglas de derecho que rigen la materia.* En este sentido, *la imposición de una multa con el fin de disuadir del incumplimiento de la normativa urbanística entraría dentro del margen de apreciación que el Tribunal deja a los Estados a la hora de formular sus políticas territoriales.* No obstante, considera que la cuantía de la multa, aunque pueda parecer excesiva, es proporcional a la envergadura del proyecto. Además, enfatiza el Tribunal, las autoridades regionales no han ordenado la demolición del inmueble abusivamente construido, pudiendo, la sociedad demandante, mantener intacto su derecho de propiedad y su derecho a explotarlo con fines lucrativos. A este respecto, el Tribunal recuerda que recientemente ha estimado en la sentencia *Saliba c. Malta, de 8 de noviembre de 2005,* que la orden de demoler un inmueble construido sin autorización es compatible con el artículo 1 del protocolo adicional núm. 1. Por todo ello, decide inadmitir la demanda.

5.4. Utilización racional de los recursos pesqueros y prohibición de discriminación

En la Decisión de Inadmisión *Juhani TAIVALAHO c. Finlandia, de 12 de diciembre de 2006,* se plantea un tema recurrente en los países nórdicos: las limitaciones que se establecen a los derechos de pesca para alcanzar un uso sostenible de los recursos piscícolas.

El Sr. Juhani Taivalaho tiene dos propiedades a las orillas del río Teno, fronterizo entre Finlandia y Noruega. Las propiedades incluían zonas hídricas. Sin embargo, su residencia habitual se encontraba en Rovaniemi, un pueblo situado fuera del valle del río Teno. Desde el último tercio del siglo XIX Finlandia y Noruega han concluido Tratados sobre pesca en el río. La finalidad del último Tratado firmado, aplicable a este caso, es proteger y mantener las reservas de determinadas especies pesqueras, como el salmón, para preservar la biodiversidad local y la productividad natural. Para hacer efectiva esta finalidad y a la vez garantizar un equilibrio territorial y la cohesión social, los residentes del valle del Río Teno se encuentran en una posición privilegiada con respecto de aquellos propietarios que viven fuera en relación con el coste de la licencia de pesca y el equipo permitido para realizar esta actividad. A pesar de esta normativa, el demandante pescaría sin pagar la licencia requerida para aquellos que no son residentes en el valle sirviéndose, además, de utensilios prohibidos por la normativa. Como consecuencia, el demandante fue multado. Agotaría sin éxito la vía interna.

El demandante acude ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos argumentando que el Tratado concluido entre Finlandia y Noruega viola su derecho al goce pacífico de su propiedad porque no pudo pescar libremente en las zonas del

río Teno incluidas en su propiedad. Igualmente invoca una violación del art. 14 CEDH, alegando que la regulación pesquera le discrimina en relación con su libertad de elegir residencia.

El TEDH constata que efectivamente se ha producido una interferencia en el derecho de propiedad del demandante. Habrá que ver si estaba justificada, de acuerdo con el *test* previsto en el 2º párrafo del art. 1 del Protocolo adicional núm. 1. En primer lugar, el Tribunal observa que la restricción estaba prevista en la Ley y que atendía al interés general, a saber, la protección de las reservas naturales de salmón y la salvaguarda de los medios de subsistencia de la población local derivados de la pesca de salmón. A continuación, Estrasburgo realizará el juicio de proporcionalidad entre la interferencia en los derechos de propiedad del demandante y el interés general perseguido. En este ámbito, el Tribunal observa que la regulación pesquera, aunque requería al demandante la obtención de una licencia más costosa que la que debían obtener los residentes, no extinguía completamente el derecho de pesca en la zona litigiosa. Además, al adquirir su propiedad, debía conocer las restricciones. Por todo ello, el Tribunal considera que la interferencia en el derecho de propiedad del demandante estaba justificada, y perseguía, de una manera proporcionada, el legítimo interés general de la protección de las reservas pesqueras.

En relación con la invocación del art. 14 CEDH, el Tribunal recuerda que este precepto no tiene una existencia independiente. Sólo tendrá efectos en relación con los derechos y libertades previstos en otros artículos del Convenio o de los Protocolos. Según la jurisprudencia del Tribunal, una diferencia de trato es discriminatoria, de conformidad con el art. 14, si no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, si no persigue un fin legítimo o si no hay una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido. Igualmente, el TEDH constata que en este ámbito los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación. El Tribunal señala que, en este caso concreto, de acuerdo con las razones ofrecidas por el Gobierno, no hay motivos para dudar que había una justificación objetiva y razonable de la diferencia de trato entre no residentes y residentes del valle del Río Teno en relación con el coste de la licencia y los métodos de pesca. El TEDH, recogiendo las razones aportadas por el Gobierno, constata que *las restricciones tenían como fin la protección de las reservas pesqueras sin menoscabar los medios de subsistencia de la población residente, población que, al pertenecer a las zonas periféricas del país, no gozaban de las mismas oportunidades laborales que los ciudadanos de otras zonas del Estado, por lo que será proporcional establecer un trato preferencial en materia de pesca, actividad que es su principal medio de vida.* El principio de proporcionalidad, dice el Tribunal, también ha sido respetado. Por todo ello, considera que no ha habido violación del artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1, tenido en consideración de una forma aislada y conjuntamente con el artículo 14 CEDH.

5.5. DOMINIO PÚBLICO FORESTAL Y RESPETO DE LOS BIENES

En la Decisión de Inadmisión *akir Turul ANSAY y otros c. Turquía, de 2 de marzo de 2006,* se presenta un supuesto de hecho de tensión entre los criterios proteccionistas de zonas especialmente sensibles con respecto de las perspectivas edificatorias, en ocasiones ilusorias, en base al derecho de propiedad.

En 1980 el Sr. akir Turul Ansay y las Sras. Umay Özbudun y Semra Güreli (los demandantes), heredaron de su madre una parcela de 460 metros cuadrados, en la pequeña isla de Burgaz, en el Mar de Mármara. Se trata de un ecosistema especialmente protegido dadas sus reducidas dimensiones (menos de 2 kilómetros) y sus condiciones naturales singulares. Serán factores determinantes que justificarán la respuesta firme de la Administración ante intentos urbanizadores.

Los demandantes solicitan y obtienen una licencia de obras. Esta licencia sería anulada dos años después. La Dirección General de Montes informó a los demandantes que, según los planos que constan en el catastro, el terreno de los demandantes estaba protegido desde 1943, en virtud de la delimitación de zonas forestales que se realizó bajo la vigencia de la Ley 3116, de Montes. Los demandantes acuden a la vía judicial impugnando la clasificación de su terreno como zona forestal. En primera instancia, el Tribunal realiza un cuidadoso análisis técnico para decidir, basándose en informes de expertos, visitas al lugar, fotografías y hojas cartográficas de la región. Constata que la propiedad corresponde al demanio forestal, destacando la singularidad de la flora de la zona, bien que una parte del terreno –unos 70 metros cuadrados– había sido excluido del ámbito demanial porque la vegetación había perdido la calidad de la flora forestal. Los demandantes, a pesar de la rotundidad del fallo del Tribunal de primera instancia, no se rinden y recurren sin éxito en casación.

Tras agotar la vía interna interponen un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando que la protección forestal de su propiedad así como el fallo desestimatorio del Tribunal de primera instancia, han violado sus derechos de propiedad. El TEDH comenzará su proceso argumentativo apuntando que:

> «(...) a día de hoy, no ha habido una expropiación ni formal ni material. De la misma manera, el hecho de que un terreno se clasifique como «forestal» no conlleva la privación de la propiedad (...). Sin embargo, ciertas limitaciones necesarias derivan de la naturaleza forestal del suelo, como la prohibición de construir (...). Sin duda, esta limitación de la libre disposición del derecho de uso constituye una injerencia en el disfrute de los derechos que los demandantes tienen como propietarios»

Estrasburgo proseguirá analizando el supuesto de hecho tomando en consideración si la injerencia estaba justificada de acuerdo con las exigencias del interés general. El Tribunal, siguiendo su propia jurisprudencia, recordará que al basarse la medida en intereses medioambientales, respetará la solución adoptada por el legislador nacional a menos que carezca de fundamento razonable. A continuación, el Tribunal indica que de conformidad con los datos que constan en el expediente, la propiedad de los demandantes es zona forestal desde 1942, según consta

en el catastro. Esta clasificación fue confirmada por la Dirección General de Montes y después por el Tribunal de primera instancia. El Tribunal considera, por consiguiente, que la injerencia estaba prevista por la Ley. Estima, igualmente, que el fin de las limitaciones impuestas a los demandantes, la protección de la naturaleza y de los montes, entra en el marco del interés general, de conformidad con el segundo párrafo del art. 1 del Protocolo adicional núm. 1 CEDH.

En cuanto a la exigencia de proporcionalidad entre la injerencia y el fin legítimo de interés general perseguido, Estrasburgo, en primer lugar, hará referencia al análisis riguroso que realizó el tribunal de primera instancia al constatar la calidad de demanio forestal de la propiedad de los demandantes. Nada indica, dice el Tribunal, que tal aseveración haya sido arbitraria o imprevisible. Concluirá su línea argumentativa indicando que:

> «(...) el solar se encuentra en una isla del Mar de Mármara. Toda circulación de vehículos motorizados está prohibida. A la vista de la preocupación medioambiental, estima que la clasificación geológica del suelo y la definición de la flora son competencia de la jurisdicción interna. En estas condiciones, no se puede considerar que la medida litigiosa haya causado a los demandantes un perjuicio desproporcionado al fin legítimo perseguido»

Por todo ello, el Tribunal considera la demanda manifiestamente infundada.

* * *

El Tribunal de Estrasburgo aplicará el mismo razonamiento jurídico en la sentencia *Lazaridi c. Grecia, de 13 de julio de 2006*. En este caso la demandante acude a la jurisdicción europea alegando una violación de su derecho de propiedad por la incorporación de su propiedad, situada en la periferia de Tesalónica, en una zona de protección forestal, impidiendo la edificación, tras una reforestación realizada como consecuencia de un incendio que afectó a la zona boscosa de la comarca. Hay que subrayar que la protección de la zona donde se incluye la propiedad de la demandante se realiza en virtud del mandato de protección medioambiental recogido en el artículo 24 de la Constitución griega.

PRINCIPALES APORTACIONES DOCTRINALES

Durante el año 2006 el número de sentencias y decisiones ambientales dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el Tribunal». «Estrasburgo» o, simplemente, «el TEDH») ha sido ciertamente abundante, a pesar de que, recordemos, el CEDH no recoge en precepto alguno el derecho al medio ambiente. Y además, han versado sobre temas muy diversos y de plena actualidad, lo que muestra que en el ámbito europeo de la protección de los derechos humanos se reflejan las preocupaciones ambientales más urgentes. Como se desprende del análisis, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre temas como la participación ciudadana, principio de legalidad penal en materia de urbanismo, contaminación electromagnética, evaluación de impacto ambiental y planificación

territorial. Como ya quedó señalado en el volumen del Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, el artículo 1 del Protocolo adicional número 1, relativo al derecho de propiedad, adquiere cada vez mayor fuerza al entrar en conflicto con la política territorial y urbanística. El año 2006 habrá ofrecido, en este sentido, un amplio ramillete de sentencias y decisiones en las que el TEDH ha conocido de diferentes supuestos de hecho que tienen como denominador común el equilibrio entre la utilización racional de los recursos naturales, garantizada a través de la política territorial, y el derecho de propiedad. Realizada esta breve visión general, las aportaciones doctrinales más destacadas son las siguientes:

1. *Participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental.* La Decisión de Admisión *COLLECTIF NATIONAL D'INFORMATION ET D'OPPOSITION A L'USINE MELOX-COLLECTIF STOP MELOX ET MOX c. Francia, de 28 de marzo de 2006,* implica la consolidación del reconocimiento de la trascendencia de la participación ciudadana en el proceso de decisión administrativa. En esta ocasión se integra a través del artículo 6 CEDH (Derecho a un proceso equitativo). Los textos comunitarios e internacionales relativos al derecho a la información y a la participación son suficientes para el Tribunal para concluir que se puede sostener que estos derechos se reconocen *en el derecho interno. Por consiguiente, el derecho de participación pública penetra de manera refleja a través del artículo 6 CEDH. Esta línea también se recogerá en relación con el artículo 8 CEDH. En efecto, la sentencia Giacomelli c. Italia, de 2 de noviembre de 2006,* incorporando al elemento participativo la importancia de la técnica de la evaluación de impacto ambiental, habrá establecido que el incumplimiento de la obligación de realizar una evaluación previa de impacto ambiental de una actividad potencialmente peligrosa y la privación del derecho de los ciudadanos a participar en el procedimiento de concesión de la licencia, así como del derecho a obtener la suspensión de la licencia, si procede, supone una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar de la demandante. Por tanto, la participación ciudadana así como la necesaria realización de la evaluación de impacto ambiental en proyectos y planes que afectan al entorno entran a través del artículo 8 CEDH. Recordemos que el instituto participativo ya habría sido tenido en cuenta en Estrasburgo a través de la libertad de expresión, en la sentencia *Vides Aizsardzibas Klubs c. Letonia, de 27 de mayo de 2004,* como recojo en el Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006.

2. *Libertad de expresión.* El medio ambiente, dice el TEDH en la sentencia *Mamère c. Francia, de 7 de noviembre de 2006,* es un tema de interés general por lo que no se van a justificar restricciones. A parte de que en los debates de interés general deben permitirse los comentarios algo desenfadados.

3. *Depreciación del valor de la propiedad por daños que afectan al entorno.* El Tribunal, en la sentencia Athanasiou y Otros c. Grecia, de 9 de febrero de 2006, en relación con las partes no expropiadas de una finca afectadas por la construcción de una infraestructura ferroviaria, establece que las molestias como consecuencia de la reducción de las vistas, la polución sonora y las constantes vibraciones, suponen una violación injustificada del derecho al respeto de los bienes al no preverse

una indemnización. Por consiguiente, los ruidos y la limitación de vistas no sólo afectan al derecho al domicilio, como tradicionalmente se ha considerado, sino que también al derecho de propiedad.

4. *Respeto de las licencias otorgadas de conformidad con la legislación urbanística.* En la Decisión de Inadmisión *VALICO S.r.l. c. Italia, de 21 de marzo de 2006,* en la que el titular de un solar solicita y obtiene una licencia para la construcción de un hotel pero desplaza ilegalmente la colocación efectiva del inmueble unos metros más alla de lo permitido, el Tribunal dice que el simple incumplimiento de las condiciones impuestas por las autoridades encargadas de la planificación y de la ordenación del territorio, constituye una violación de las reglas de derecho que rigen la materia, independientemente de si se han producido daños efectivos al medio ambiente. La multa, en estos casos, tendría un efecto disuasorio. Tendría como objetivo desalentar el incumplimiento futuro de la normativa urbanística. Es más, dice el Tribunal que, al imponer la multa, las autoridades internas han actuado de una manera benévola. En estos casos, recuerda Estrasburgo, cabe también la demolición de lo indebidamente construido, como señalara en la sentencia *Saliba c. Malta, de 8 de noviembre de 2005*.

5. *Confianza legítima, modificación del planeamiento y derecho de propiedad.* El Tribunal (Decisión de Inadmisión *Tommaso GALTIERI c. Italia,* de 24 de enero de 2006) subraya que en el ámbito de la ordenación del territorio, la modificación o el cambio de la reglamentación es comúnmente admitida y practicada. A diferencia de los titulares de derechos pecuniarios, los cuales disponen de derechos firmes e intangibles, no ocurre lo mismo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ámbitos que conllevan derechos de naturaleza diferente y que son esencialmente evolutivos. El cambio de planeamiento que implique una prohibición de construir en base al fin legítimo de la protección del patrimonio natural y cultural, no requerirá de indemnización pues no se ha producido una privación del derecho, únicamente una delimitación de conformidad con la función ambiental a la que sirve.

6. *Protección de los recursos marinos, protección de la población residente y derecho de propiedad.* La preservación de los recursos pesqueros y la necesidad de proteger a la población residente justifican que los no residentes en una población ribereña deban pechar con un mayor coste de la licencia de pesca, aunque tengan una propiedad en dicha población. Así se reconoce en la Decisión de Inadmisión *Juhani TAIVALAHO c. Finlandia, de 12 de diciembre de 2006.*

7. *Constitución, protección del bosque y derecho de propiedad.* La protección de una zona forestal, prohibiendo construir a los propietarios, como consecuencia de la aplicación del precepto de la Constitución en el que se prevé la protección del medio ambiente, no implica una violación del derecho de propiedad. Se trata de una limitación prevista en la Ley, en concreto, en la Constitución, y justificada en base a una finalidad legítima, a saber, la protección del medio ambiente. Así se reconoce en la sentencia *Lazaridi c. Grecia, de 13 de julio de 2006.*

LISTA DE DECISIONES Y SENTENCIAS

– Decisión de Inadmisión *Luginbühl c. Suiza,* de 17 de enero de 2006.

– Decisión de Inadmisión *Stipe Cokaric y otros c. Croacia,* de 19 de enero de 2006.

– Decisión de Inadmisión *Galtieri c. Italia,* de 24 de enero de 2006.

– Decisión de Inadmisión *Codona c. el Reino Unido,* de 7 de febrero de 2006.

– Sentencia *Athanasiou y Otros c. Grecia,* de 9 de febrero de 2006.

– Decisión de Inadmisión *Emmanouil ORFANOS y Zacharenia ORFANOU c. Grecia,* de 14 de febrero de 2006.

– Decisión de Inadmisión *akir Turul ANSAY y otros c. Turquía,* de 2 de marzo de 2006.

– Decisión de Inadmisión *Valico S.r.l. c. Italia,* de 21 de marzo de 2006.

– Decisión de Admisión *Collectif national d'information et d'opposition a l'usine melox-collectif stopt melox et mox c. Francia,* de 28 marzo de 2006.

– Sentencia *Öçkan y otros c. Turquía,* de 28 de marzo de 2006.

– Decisión de Inadmisión *Saarenpkän Loma Ky c. Finlandia,* de 9 de mayo de 2006.

– Sentencia *Lazaridi c. Grecia,* de 13 de julio de 2006.

– Sentencia *Pessino c. Francia,* de 10 de octubre de 2006.

– Sentencia *Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva y Romashina c. Rusia,* de 26 de octubre de 2006.

– Sentencia *Giacomelli c. Italia,* de 2 de noviembre de 2006.

– Sentencia *Mamère c. Francia,* de 7 de noviembre de 2006.

– Decisión de Inadmisión *Juhani TAIVALAHO c. Finlandia,* de 12 de diciembre de 2006.

OBPAM7A040 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:45:25

V

Jurisprudencia ambiental del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

José Esteve Pardo
Marc Tarrés Vives

Sumario

Página

1. Introducción 121
2. Contaminación e impacto sobre el medio ambiente 122
2.1. Principios y condicionantes de la acción comunitaria medioambiental 122
2.2. Jurisprudencia sobre incumplimiento de los Estados miembros con relación a disposiciones comunitarias 130
3. Protección de espacios y flora y fauna silvestre 133
3.1. Prácticas cinegéticas y captura de animales silvestres 133
3.2. Zonas de especial protección 135
3.3. Evaluación de proyectos por sus repercusiones en zonas de especial protección 135
Anexo: Jurisprudencia ambiental del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 137

* * *

1. INTRODUCCIÓN

La importancia y alcance en materia ambiental de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia (TJ) queda testimoniada en el creciente número de sentencias dictadas durante el año 2006. Todas ellas, a título informativo, aparecen referidas en el anexo final de este informe. Conviene, sin embargo, retrotraer brevemente el alcance de estas páginas a otros pronunciamientos del TJ inmediatamente anteriores (segundo semestre de 2005) que, dadas sus características, no fueron inclui-

OBPAM7A050 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:46:48

dos en la primera publicación del *Observatorio de Políticas Ambientales*. Ahora hemos creído conveniente proceder a su inclusión por su relevancia. Así mismo, en la presente edición, al igual que en la anterior, hacemos especial referencia a aquellas decisiones del TJ que tienen al Reino de España como parte. De entre ellas cabe destacar nuevamente las que refieren el incumplimiento de nuestro país por adaptación incompleta o incorrecta de nuestro Derecho interno a las disposiciones comunitarias. En este aspecto y de manera especial debe hacerse mención a una concreta norma europea, se trata de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE, sobre la evaluación del impacto ambiental de proyectos. Sobre su adaptación en España han recaído las Sentencias de 8 de septiembre de 2005 (121/03) y 16 de marzo de 2006 (332/04) que más adelante referiremos.

Al igual que en el anterior volumen a efectos expositivos se ha procedido a un doble agrupamiento temático. El primero es el que, con un carácter muy amplio, atañe a la lucha contra los agentes contaminantes y al impacto de proyectos sobre el medio ambiente; el segundo atiende a los recursos y espacios naturales, zonas de especial protección y hábitats.

2. CONTAMINACIÓN E IMPACTO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

2.1. PRINCIPIOS Y CONDICIONANTES DE LA ACCIÓN COMUNITARIA MEDIOAMBIENTAL

El Tribunal de Justicia ha venido a reconocer en su importante Sentencia de 13 de septiembre de 2005 (176/03) el alcance de la competencia de las instituciones comunitarias en la adopción de medidas de naturaleza penal en el fin de garantizar la eficacia y aplicabilidad del Derecho ambiental comunitario por parte de las autoridades de los Estados miembros y sus destinatarios finales. La referida Sentencia tiene por objeto la Decisión marco 2003/80/JAI, de 27 de enero de 2003, adoptada por el Consejo de la Unión Europea y relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal. La Decisión tenía por objeto la definición de algunas infracciones contra el medio ambiente para las que los Estados miembros debían prever sanciones de carácter penal. Con este fin se preveían dos grandes categorías, la de «infracciones dolosas» y la de «infracciones por imprudencia», disponiendo en todo caso los Estados miembros las medidas para la tipificación y fijación de las correspondientes sanciones. La adopción de la Decisión fue discutida por la Comisión y luego impugnada ante el TJ por considerar no adecuada la base jurídica que el Consejo había elegido para obligar a los Estados miembros a imponer sanciones penales a los autores de infracciones contra el medio ambiente. Según la Comisión la base jurídica correcta habría sido no la adopción de una Decisión, sino la de una Directiva. De este modo, el 15 de marzo de 2001 se introdujo una propuesta de Directiva que, según lo previsto en el Tratado CE, debía permitir en el marco del procedimiento de codecisión legislativa la participación del Parlamento en ese tema. Con todo, el Consejo no adoptó la referida propuesta de Directiva, aprobando con alguna modificación la referida Decisión. En conse-

cuencia la Comisión decidió recurrir ante el TJ por considerar que en este tema una Decisión era un instrumento jurídico inadecuado. Atendiendo a su jurisprudencia sobre la elección de la base jurídica de los actos comunitarios, fundamentada en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional tales como la finalidad y el contenido del acto, el Tribunal de Luxemburgo concluye reconociendo la procedencia de la armonización penal comunitaria en el marco de la aplicación medioambiental cuando sea necesaria para garantizar la efectividad del Derecho comunitario, reconociendo, por tanto, que la Decisión infringe el Derecho europeo al invadir las competencias que el artículo 175 TCE atribuye a la Comunidad. La argumentación del TJ merece ser reproducida:

Por lo que atañe al contenido de la Decisión marco, ésta recoge en su artículo 2 una lista de conductas particularmente lesivas para el medio ambiente que los Estados miembros deben sancionar penalmente. Es cierto que los artículos 2 a 7 de dicha Decisión comportan una armonización parcial de la legislación penal de los Estados miembros, especialmente por lo que se refiere a los elementos constitutivos de diferentes infracciones penales contra el medio ambiente. Ahora bien, en principio, la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni en materia de Derecho procesal penal (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, apartado 27, y de 16 de junio de 1998, Lemmens, C-226/97, Rec. p. I-3711, apartado 19).

A lo que añade:

Sin embargo, esta constatación no es óbice para que el legislador comunitario adopte medidas relacionadas con el Derecho penal de los Estados miembros y que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que dicte en materia de protección medioambiental, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituye una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente.

Procede añadir que, en el caso de autos, si bien es cierto que los artículos 1 a 7 de la Decisión marco regulan la incriminación de determinadas conductas particularmente graves contra el medio ambiente, no lo es menos que dejan a los Estados miembros la elección de las sanciones penales aplicables, las cuales, sin embargo, deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la referida Decisión.

El Consejo no niega que entre las conductas enumeradas en el artículo 2 de la Decisión marco figuran infracciones de numerosos actos comunitarios que aparecen relacionados en el anexo de la propuesta de Directiva. Además, de los tres primeros considerandos de la Decisión marco resulta que el Consejo consideró que las sanciones penales eran indispensables para combatir los graves atentados contra el medio ambiente.

De todo cuanto antecede se desprende que, tanto por su finalidad como por su contenido, los artículos 1 a 7 de la Decisión marco tienen como objetivo principal la protección del medio ambiente y podrían haber sido adoptados válidamente sobre la base del artículo 175 CE.

El hecho de que los artículos 135 CE y 280 CE, apartado 4, reserven a los Estados miembros la aplicación de la legislación penal nacional y la administración de justicia en

los ámbitos de la cooperación aduanera y de la lucha contra los perjuicios causados a los intereses financieros de la Comunidad, respectivamente, no permite poner en duda esta conclusión. En efecto, de esas disposiciones no puede deducirse que, en el marco de la aplicación de la política medioambiental, deba excluirse toda armonización penal, por más que sea tan limitada como la que resulta de la Decisión marco, incluso cuando tal armonización sea necesaria para garantizar la efectividad del Derecho comunitario.

Debe destacarse que con anterioridad a este pronunciamiento se adoptaron dos importantes disposiciones que guardan estrecha relación con el caso planteado. Se trata de la Decisión marco 2005/667/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques y que complementa la Directiva 2005/35/CE del Parlamento y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la contaminación procedente de buques y a la introducción de sanciones para las infracciones (ambos textos, publicados en el DO de 30 de septiembre de 2005, responden al deseo del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 de adoptar todas las medidas necesarias para evitar, o en su caso no dejar inmunes, nuevas catástrofes como la del *Prestige*). Resulta así que el objetivo de una política comunitaria, la de reforzar la seguridad y protección medioambiental en el transporte marítimo se hace de forma conjunta entre una Directiva y una Decisión marco.

Otra importante decisión del TJ atiende a esas «condiciones» que componen un conjunto de factores de diferente índole (científico-técnicos, económicos o políticos) que deben ser tomados en cuenta por la Comunidad en sus políticas ambientales (art. 174 TCE). Se trata de la Sentencia de 5 de octubre de 2005 (336/03 y 235/04) que tiene por objeto la Decisión 2003/653/CE de la Comisión, relativa a disposiciones nacionales que prohibían el uso de organismos modificados genéticamente (OMG) en Alta Austria. De manera singular son objeto de tratamiento la Directiva 2001/18/CE, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, junto a las previsiones contenidas en el artículo 95 TCE con relación al procedimiento de notificación a la Comisión por parte de los Estados miembros de aquellas nuevas disposiciones nacionales «basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio ambiente y justificadas por un problema específico surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización». En el caso de la citada Sentencia se trataba de un proyecto de ley (medida notificada) del *Land* austriaco de Alta Austria por el que se prohibía la ingeniería genética aplicada a ciertas semillas y plantas, y animales con fines de caza y pesca en su territorio, con lo cual se apartaba de lo dispuesto en la Directiva 2001/18/CE. No obstante, dicha norma contiene una «cláusula de salvaguardia» (art. 23) por la que a tenor de conocimientos científicos nuevos o adicionales un Estado miembro puede llegar a restringir o prohibir provisionalmente en su territorio el uso o la venta de un OMG que sea un producto o un componente de un producto ya autorizado. La cuestión radicaba pues en el caso planteado hasta qué punto podía resultar de aplicación la mencionada «cláusula de salvaguardia». En este sentido, la Decisión de la Comisión ampliamente deta-

llada había sido negativa y contra ella recurrieron la República de Austria y el referido *Land*. Como bien argumenta el TJ, correspondía, en virtud el art. 95 TCE, a la República de Austria acreditar, sobre la base de novedades científicas, que el nivel de protección del medio ambiente garantizado por la Directiva 2001/18 era inaceptable debido a un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la misma. Pues bien, para el TJ no se habrían aportado elementos probatorios suficientes que permitieran acreditar la existencia de un problema específico en el sentido del art. 95 (aptdo. 5) TCE, limitándose los recurrentes «a destacar el pequeño tamaño de las explotaciones agrícolas y la importancia de la agricultura ecológica en el *Land* de Alta Austria». Así para el Tribunal:

«(...) las demandantes no han aportado prueba en contra de las conclusiones de la EFSA (Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria), *según las cuales la República de Austria no ha demostrado que el territorio del Land Oberösterreich tenga ecosistemas excepcionales o únicos que requieran evaluaciones de riesgo distintas a las efectuadas respecto a Austria en su conjunto o a otras regiones similares de Europa. Cuando en la vista se requirió a las demandantes para que se pronunciaran acerca de la magnitud del problema de los OMG para el territorio del Land Oberösterreich, éstas no pudieron siquiera confirmar si se había detectado la presencia de tales organismos. El Land Oberösterreich precisó que la adopción de la medida notificada obedecía al temor ante la aparición de OMG como consecuencia de la anunciada expiración de un acuerdo en virtud del cual los Estados miembros se habían comprometido temporalmente a no conceder más autorizaciones para dichos organismos. Tales consideraciones no son aptas, dado su carácter general, para invalidar las apreciaciones concretas que figuran en la Decisión impugnada»*

Interesa destacar también que en la Sentencia se refiere la legitimación activa de la Administración territorial autora del proyecto de ley, considerando que al tratarse de una cuestión de su competencia según el orden constitucional austriaco debe reconocérsele la referida legitimidad para solicitar la anulación de la Decisión de la Comisión.

Del segundo semestre de 2005 es también otra destacable Sentencia que versa sobre una de las más espinosas cuestiones que en la actualidad, tal como destacábamos en el anterior informe, tiene planteadas el Derecho del medio ambiente en ámbito de las actividades industriales. Se trata de la obligación por parte de aquellas de recurrir a las denominadas «mejores tecnologías disponibles». Una expresión recogida en diferentes normas europeas pero definitivamente consagrada por la Directiva 96/61/CE, de prevención y control integrados de la contaminación. La Sentencia del TJ, de 7 de julio de 2005 (364/03), tiene precisamente por objeto la primera norma comunitaria que introdujo el concepto de MTD en el control de la contaminación industrial, la Directiva 84/360/CEE, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales. Sin embargo, es cierto que no ha sido hasta la Directiva 96/61/CE cuando el referido concepto de MTD ha encontrado los procedimientos para su determinación y condiciones de aplicabilidad.

El caso tiene su origen en un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra la República Helénica, en el mismo se aducía la falta de cumplimiento del artículo 13 de la Directiva 84/360/CEE respecto de una central eléctrica sita en la isla de Creta. La Comisión inició el procedimiento de incumplimiento a partir de una denuncia por la contaminación ambiental causada por la instalación y a la vista de que en la misma no se habían adoptado las medidas requeridas por la Directiva decidió instar el recurso ya que «la central utiliza una tecnología obsoleta y muy contaminante, que no puede calificarse de mejor tecnología disponible». Las medidas requeridas consistían, a tenor de lo dispuesto en la Directiva, en que a las instalaciones afectadas y existentes con anterioridad debían aplicárseles políticas y estrategias, incluyendo medidas adecuadas, para su adaptación progresiva a la mejor tecnología disponible. Frente a las alegaciones presentadas por el gobierno helénico, entre las que se contaban la ausencia hasta 2001 de valores límites de emisión específicos y las características propias de la instalación y su entorno –la calidad medioambiental local–, el TJ sanciona sin ambages el incumplimiento griego del artículo 13 de la Directiva por «no haber definido políticas ni estrategias para adaptar progresivamente a la mejor tecnología disponible las turbinas de vapor y las turbinas de gas de la central». Ahora bien, lo realmente destacable de esta resolución es saber como alcanza el TJ a valorar que no ha habido adaptación de la instalación a la «mejor tecnología disponible», máxime cuando de la lectura de los antecedentes se desprende que la instalación en cuestión había reducido sus emisiones y, por tanto, la contaminación atmosférica. Para ello realiza una ponderación entre valoraciones técnicas (el contenido de azufre en el gasóleo) y económicas (los costes excesivos o no de la adaptación) que a todas luces peca de una excesiva discrecionalidad ya que el Tribunal se arroga unas funciones (la valoración de la adaptación a la MTD) que en puridad, según la Directiva, corresponderían a las autoridades estatales, sin que para ello se encuentre la justificación en informes, documentos o normas técnicas que pudiesen servir de referencia evidentemente en el momento en que se produjo la actividad contaminante. La lectura de los considerandos de la Sentencia permiten aseverar la determinación del TJ en garantizar un elevado grado de protección ambiental, aunque a costa de unas interpretaciones que probablemente entran en campo de una discrecionalidad que, en su caso, quizás debería haberse reconocido a las autoridades griegas.

Así en los aspectos técnicos el Tribunal aprecia que:

(...) debe señalarse que el volumen de las emisiones de una instalación contemplada en la Directiva 84/360 influye, efectivamente, en la naturaleza de las medidas que deben adoptarse. Sin embargo, de esta afirmación no se desprende que, suponiendo incluso que las emisiones contaminantes no alcancen un volumen significativo, tal situación pueda permitir a un Estado miembro no adaptar dicha instalación a la mejor tecnología disponible (...) Por lo que respecta (...) a la no adopción de valores límite para las emisiones de instalaciones como la central, procede señalar que, como afirmó acertadamente el Gobierno helénico, el artículo 13 de la Directiva 84/360 no obliga expresamente a los Estados miembros a adoptar

tales valores. No obstante, hay que señalar que la adopción de valores límite para las emisiones de instalaciones como la central constituiría una medida sumamente útil en el marco de la aplicación de una política o de una estrategia en el sentido del artículo 13 de la Directiva 84/360.

Por lo que se refiere (...) a las cifras relativas a las emisiones específicas de anhídrido sulfuroso y de óxido de nitrógeno invocadas por el Gobierno helénico, que han sido discutidas además por la Comisión, hay que precisar que, si bien revelan efectivamente una ligera disminución de dichas emisiones entre 1992 y 2001, no es menos cierto que no permiten sacar conclusión alguna en relación con la cuestión de si la central ha sido adaptada a la mejor tecnología disponible. En efecto, dichas cifras a lo sumo pueden demostrar que las medidas adoptadas por el Gobierno helénico hicieron que se redujeran las referidas emisiones. Ahora bien, la Comisión no reprocha al Gobierno helénico que no haya adoptado medidas que puedan hacer que descienda la contaminación atmosférica ocasionada por la central, sino que le acusa de no haber aplicado una política y una estrategia para adaptar dicha central a la mejor tecnología disponible.

Por lo que atañe (...) a las diferentes medidas invocadas por el Gobierno helénico para probar que cumplió la obligación que le incumbe en virtud del artículo 13 de la Directiva 84/360, procede señalar, ante todo, que la reducción del contenido máximo de azufre del gasóleo utilizado por la central puede considerarse, en principio, una medida de adaptación a la mejor tecnología disponible de una instalación industrial como la central, puesto que puede hacer que descienda considerablemente el nivel de la contaminación atmosférica procedente de tal instalación. No obstante, una consideración de este tipo presupone que el contenido de azufre del combustible utilizado sea el más bajo disponible en el mercado.

Pues bien, en el caso de autos, es preciso afirmar que, como precisó la Comisión en su respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia y sin que dicha respuesta haya sido contradicha por el Gobierno helénico, el contenido de azufre del gasóleo utilizado por la central, que asciende al 2,6%, es sensiblemente superior al del gasóleo con un contenido de azufre más bajo disponible en el mercado, que es del 0,4%, y sobrepasa ampliamente el del gasóleo utilizado por las instalaciones industriales en la zona de Atenas, que asciende al 0,7%.

Sobre los aspectos económicos el TJ considera que:

La alegación del Gobierno helénico según la cual la utilización de combustibles con el contenido de azufre más bajo disponible en el mercado no viene impuesta por el artículo 13 de la Directiva 84/360, ya que dicha utilización ocasionaría unos costes excesivos a la DEI (Empresa Pública de Electricidad, privatizada precisamente en 2001), *no puede acogerse. En efecto, en el presente caso, consta que la utilización de gasóleo con un contenido de azufre de alrededor del 1% habría dado lugar a una inversión única de 3 millones de euros y a un aumento de los gastos corrientes de adquisición de gasóleo de aproximadamente 6 millones de euros por año. Ahora bien, contrariamente a lo que afirma el Gobierno helénico, es preciso señalar que dichos importes no constituyen costes excesivos en relación, por un lado, con la situación económica de la DEI descrita por las partes en el litigio y, por otro lado, con la circunstancia de que la referida sociedad tiene alrededor de 6,7 millones de clientes.*

Hay que añadir que la alegación según la cual la utilización de un gasóleo de un contenido más bajo de azufre no hubiera estado justificada, habida cuenta de la calidad del medio ambiente en la zona en que está situada la central, no puede acogerse, puesto que, como se deduce del apartado 34 de la presente sentencia, la obligación de reducir las emisiones de anhídrido sulfuroso y de óxido de nitrógeno no está supeditada a la existencia de una contaminación medioambiental especial.

Por otra parte, en relación con la indicación según la cual el porcentaje del gasóleo en la producción de energía en Creta se redujo casi el 46% entre 1992 y 2002, baste señalar que es demasiado genérica y no permite determinar si se ha producido una reducción de la contaminación de la misma magnitud por lo que respecta a las emisiones de la central.

Precisamente son los combustibles líquidos derivados del petróleo el objeto de otra sentencia del TJ que tiene también como parte a la República Helénica, en este caso como actora. El objeto del recurso era la Decisión 2003/3/CE de la Comisión por la que se denegaba a ese país la autorización para utilizar en parte de su territorio fuelóleos pesados con un contenido máximo de azufre del 3% de masa. Además, se solicitaba del TJ la declaración de inaplicabilidad de la Directiva 1999/32/CE, relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos. La Comisión fundamentaba principalmente la Decisión en un estudio detallado del Instituto noruego de meteorología por el que se deducía una contribución de Grecia al depósito de azufre, en particular en Italia, que suponía que las cargas de acidez se superasen en el 5% de los ecosistemas sensibles a la acidificación. Resulta interesante destacar que para el TJ dicha contribución griega queda demostrada *«por los resultados actualizados de las estimaciones que se basan en el conocimiento general que la comunidad científica ha ido atesorando a lo largo de los últimos treinta años acerca de los procesos atmosféricos de transporte a larga distancia»*.

El recurso de anulación planteado por Grecia se fundamentaba en cuatro motivos: 1) vulneración del derecho de defensa; 2) infracción del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 1999/32; 3) violación del principio de protección de la confianza legítima; y 4) violación del principio de proporcionalidad. En lo que atañe a la vulneración del principio de confianza legítima el TJ recuerda que: *«la posibilidad de invocar la protección de la confianza legítima se abre a todo operador económico al que una institución haya hecho concebir esperanzas fundadas. Además, nada impide que un Estado miembro pueda alegar, en el marco de un recurso de anulación, que un acto de las instituciones viola la confianza legítima de determinados operadores económicos»*. El gobierno griego argumentaba que podía legítimamente confiar en beneficiarse de una excepción, con arreglo al artículo 3 (aptdo. 2) de la Directiva, a la vista, en particular, de la Comunicación sobre la acidificación presentada por la Comisión conjuntamente con la propuesta inicial de Directiva. Sin embargo, desestimando el motivo, el TJ considera que: *«una Comunicación presentada por la Comisión junto con una propuesta de Directiva, aunque aquélla se mencione en los considerandos de ésta, no puede hacer nacer una confianza legítima de que se mantendrán las orientaciones que contiene, puesto que según se deduce de los artículos 189 A (actualmente artículo 250 CE) y 189 C del Tratado CE, la Comisión puede modificar en todo momento sus propuestas de este*

tipo y el Consejo puede adoptar un acto que introduzca una modificación a la propuesta (...), lo que efectivamente ha sido el caso en el presente asunto en lo que concierne a los requisitos para autorizar la utilización de fuelóleos pesados con un contenido de azufre superior al 1% de la masa». También merece consideración la violación del principio de proporcionalidad bajo la tesis griega de que los requisitos previstos en la Directiva tratada, a efectos de la concesión de la excepción, «no respetaban los criterios de racionalidad económica a los que se refiere la Comisión en la Comunicación sobre la acidificación». Recuerda aquí el TJ que de acuerdo con su jurisprudencia *«la vulneración del principio de proporcionalidad presupone que el acto comunitario impone a los sujetos jurídicos una obligación que excede los límites de los que es adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido por dicho acto»*. La invocación de la Comunicación por el gobierno heleno, con el fin de justificar una excepción para el uso de fuelóleos pesados con un contenido de azufre que supere el 1% de la masa, se desestima al considerar que de modo deliberado la Comisión endureció los requisitos de la referida excepción. Para el TJ no hay vulneración del principio de proporcionalidad atendiendo a los propios considerandos de la Directiva en los que se reconoce el importante papel contaminante del azufre presente en el petróleo, como fuente importante de emisiones de dióxido de azufre causantes de la lluvia ácida y de la contaminación atmosférica, siendo además un fenómeno de carácter transfronterizo. De este modo, añade, *«la importancia de los objetivos perseguidos puede justificar consecuencias económicas negativas para determinados operadores, aunque éstas sean considerables»*.

Por último, a finales de 2005, fue dictada otra sentencia en materia de contaminación atmosférica en la que el TJ pasó a enjuiciar las facultades de un Estado miembro para modificar el Plan Nacional de Asignación (PNA) de derechos de emisión. Así, en su Sentencia de 23 de noviembre de 2005 (178/05), el Tribunal admite el derecho del Reino Unido a proponer modificaciones de su PNA después de que éste fuera notificado a la Comisión con la reserva expresa de su carácter provisional.

Dentro de las sentencias dictadas durante el año 2006 merecen se destacadas dos dictadas a principio del mismo, el 10 de enero de 2006, y coincidentes en cuanto a su objeto (asuntos 94/03 y 178/03). La primera consiste en un recurso de anulación contra la Decisión 2003/106/CE del Consejo, relativa a la aprobación del Convenio de Rótterdam, sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional; la segunda contra el Reglamento 304/2003/CE, de 28 de enero de 2003, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos. Ambas sentencias plantean el tema, recurrente en estos últimos tiempos, sobre la elección de la base jurídica de aquellos actos comunitarios que contienen elementos referidos tanto a la ordenación del comercio internacional (art. 133 TCE), como a la protección del medio ambiente (art. 175 TCE). En síntesis, ambas normas europeas fueron aprobadas en virtud del artículo 175 TCE, al considerar el Consejo que el procedimiento allí previsto representa un instrumento típico de

la política comunitaria de medio ambiente que además fue adoptado en un contexto internacional con una indudable impronta ambiental que no comercial. Por el contrario, la Comisión estima que la auténtica base jurídica que debía legitimar la adopción de tales actos debía ser el artículo 133 del TCE referido a las medidas de Política comercial común. El TJ, trayendo a colación su jurisprudencia en la materia, considera que *«la elección del fundamento jurídico de un acto comunitario (...), debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en particular, el objetivo y el contenido del acto»,* de tal modo que *«si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante»*. Ahora bien, añade el TJ, *«con carácter excepcional, si se demuestra, por el contrario, que el acto persigue al mismo tiempo varios objetivos, vinculados entre sí de modo indisociable, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro, tal acto podrá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes»*. Circunstancia esta última que, a juicio del TJ, se produce en el presente caso. Además, si a ellos añadimos que los procedimientos previstos para una y otra base jurídica no afectan a los derechos del Parlamento ni del Consejo, los citados actos jurídicos comunitarios deberán basarse de forma conjunta en las dos bases jurídicas, en este caso, en el artículo 175 y el artículo 133 TCE. Por tanto, en el primer caso el TJ declara la anulación de la Decisión impugnada en la medida en que se basa únicamente en el artículo 175 CE. En el segundo caso, el TJ declara la procedencia de anular el Reglamento impugnado, también en la medida en que se basa únicamente en el referido artículo 175, si bien en la misma Sentencia se establecen limitaciones sobre los efectos de la anulación en aras de la seguridad jurídica.

2.2. Jurisprudencia sobre incumplimiento de los Estados miembros con relación a disposiciones comunitarias

Gran número de sentencias por incumplimiento tienen por objeto la evaluación de impacto ambiental, se trata de un auténtico *leitmotiv* del Derecho ambiental comunitario, hasta el extremo de haberse reconocido efecto directo a determinados preceptos de la Directiva 85/337. Así el TJ ha sancionado la posibilidad de que los particulares invoquen la citada Directiva, en concreto aquellos preceptos que establecen la obligación estatal de someter a evaluación previa los proyectos con incidencia ambiental, aunque se incida en la situación de otros particulares.

Entre las dictadas en 2006 sobre esa temática, y por tener a España como parte, cabe destacar la de 16 de marzo de 2006 (332/04). La misma tiene por objeto un recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión contra España por doble motivo: 1) la defectuosa transposición de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE, al ordenamiento interno, y 2) como consecuencia de lo anterior, por la incorrecta aplicación de la misma a un proyecto de construcción de un centro de ocio en Paterna (Valencia). La Sentencia aborda

cuatro supuestos de infracción que son sancionados por el TJ. El primero de ellos, al no hacer mención la normativa española a la «interacción» entre los factores ambientales a que hace mención el artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE modificado por la Directiva 97/11/CE. La alegación formulada por el gobierno español sobre la existencia de una práctica administrativa de evaluación de tal interacción no fue aceptada por el TJ, tampoco sirvió la modificación al respecto experimentada por la legislación española con anterioridad a la interposición del recurso pero una vez expirado el plazo establecido en el dictamen motivado de la Comisión. El segundo motivo se basa en la omisión de adaptación del Derecho español al artículo 9 (ap. 1) de la Directiva, relativa a la comunicación pública de la concesión o denegación de la autorización de la obra de que se trate. En este sentido, el TJ no admite la falta de publicidad de esa decisión final de conceder o denegar la autorización de un proyecto o, en otras palabras, pretende garantizar la participación del público en todas las fases del procedimiento. Todo ello con independencia de que el procedimiento de autorización de proyectos susceptibles de tener repercusiones sobre el medio ambiente se haya organizado en varias etapas y ante diferentes administraciones. El tercer motivo de incumplimiento radica en la adaptación de la legislación española a la Directiva 97/11/CE y su aplicación temporal. Esta última debía haber sido transpuesta a más tardar el 14 de marzo de 1999. En este contexto, y de conformidad con los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, el gobierno español insistía en la bondad de la Disposición transitoria del Real Decreto Ley 9/2000, que preveía su no aplicación a los proyectos privados que a su entrada en vigor se encontrasen en trámite de autorización administrativa. Por el contrario, el Tribunal recuerda que *«la Directiva* (85/337) *no permite a un Estado miembro que haya adaptado su ordenamiento jurídico nacional a esa Directiva con posterioridad a la fecha de expiración del plazo de adaptación, dispensar, mediante una disposición transitoria, de las obligaciones relativas a la evaluación del impacto ambiental exigida por la Directiva a los proyectos cuyo procedimiento de aprobación se había iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley nacional de adaptación del Derecho interno, pero con posterioridad a la fecha límite fijada para esa adaptación»*. Cuestión esta última de especial trascendencia si tenemos en cuenta los efectos que sobre los derechos de terceros puede suponer la aplicación de la Sentencia, y por lo tanto, de la Directiva desde el 14 de marzo de 1999, en aquellos supuestos en que se hubiese presentado una solicitud de autorización con anterioridad a 8 de octubre de 2000, fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 9/2000. Finalmente, el cuarto supuesto de infracción va referido a la incorrecta adaptación al Derecho español a lo previsto en el Anexo II.10b) de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE. Dicho Anexo recoge los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos. Sin embargo, el Anexo II, grupo 7, letra b) de la norma española sólo prevé la evaluación de impacto ambiental para dichos proyectos cuando se sitúen fuera de las zonas urbanas. Por tanto, todos los proyectos de urbanización ubicados en zonas urbanas quedan a priori excluidos del procedimiento de evaluación. No obstante, el Tribunal advierte que el margen de apreciación previsto en la Directiva está

limitado por la obligación de someter a un estudio de sus repercusiones los proyectos que puedan tener efectos importantes sobre el ambiente, en particular debido a su naturaleza, dimensiones y localización (este último el único tomado en cuenta por la normativa española). En consecuencia, y aplicando este incumplimiento a un caso particular, el TJ declara un nuevo incumplimiento (el quinto) en el caso de la autorización de la construcción de un centro de ocio en Paterna sin someterlo a estudio por el hecho de encontrarse en suelo urbano.

También en la Sentencia de 4 de mayo de 2006 (508/03), el TJ siguiendo el mismo criterio del caso antecedente, declara contrario a la Directiva comunitaria la normativa británica que somete a evaluación únicamente la solicitud de un permiso de construcción en fase de anteproyecto, con aprobación posterior de los aspectos reservados, de modo que estos últimos quedan automáticamente excluidos de evaluación ambiental, sin determinar caso por caso si estos últimos pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente atendiendo a la naturaleza, las dimensiones o su localización. En otra sentencia de la misma fecha (290/03) el TJ condena la ejecución de un centro de ocio en el Cristal Palace Park de Londres que fue sometido a evaluación en su etapa inicial de anteproyecto y que reservaba determinados aspectos a una aprobación posterior antes del comienzo de las obras. Entre esos aspectos se comprendían, entre otros, la construcción en el nivel del suelo de 18 salas de cine, una zona recreativa, etc. De tal modo que exige que *«se lleve a cabo una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente si, en el caso de una autorización que consta de varias etapas, se comprueba, durante la segunda etapa, que el proyecto puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, dimensiones o localización»*.

Pueden relacionarse también por su interés un conjunto de diferentes sentencias por incumplimiento. En primer lugar, la Sentencia de 30 de noviembre de 2006 (293/05), relativa a un recurso de la Comisión contra la República italiana con relación al tratamiento de aguas residuales en la provincia de Varese. El TJ, ante las alegaciones del gobierno italiano, recuerda una jurisprudencia constante por la que un Estado no puede excusarse en dificultades prácticas o administrativas para justificar la inobservancia de las obligaciones y plazos prescritos por una Directiva.

En otra sentencia del día 9 del mismo mes (216/05), el TJ no considera incumplimiento que para la participación de los particulares en determinados procedimientos de evaluación se exija el previo pago de tasas *(«no puede considerarse que constituya tal obstáculo* –para el ejercicio de los derechos de participación– *un importe como el de las tasas controvertidas, a saber, 20 euros en el marco de los procedimientos ante las autoridades locales y 45 euros ante la Comisión de recursos. Por otra parte, la Comisión tampoco ha podido desvirtuar la alegación de Irlanda según la cual la cuantía de dicho importe se justifica habida cuenta de los costes administrativos que genera el seguimiento de las observaciones de las personas interesadas»)*. En consecuencia se desestima el recurso de la Comisión contra la República de Irlanda.

Finalmente, pueden destacarse cuatro sentencias. Las de 7 y 14 de diciembre (78/06 y 138/06) por incumplimiento en el plazo de transposición de Directiva, concretamente de la 2002/49/CE, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Los incumplimientos corresponden al Gran Ducado de Luxemburgo y al Reino Unido. La Sentencia de 7 de diciembre de 2006 (54/06), incumplimiento del Reino de Bélgica en la transposición de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Y, por último, la de 14 de diciembre (390/05) en que se condena a la República helénica por incumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento 2037/2000, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono.

3. PROTECCIÓN DE ESPACIOS Y FLORA Y FAUNA SILVESTRE

Sigue siendo un capítulo denso y relevante de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el relativo a la protección de la flora y fauna silvestre, especialmente esta última. Sin duda, las rigurosas medidas de protección establecidas en importantes Directivas están en el origen de todos los conflictos suscitados ante el Tribunal. Particularmente la «Directiva 79/409 sobre conservación de aves silvestres» y la «Directiva 92/43 sobre conservación de hábitats naturales».

3.1. Prácticas cinegéticas y captura de animales silvestres

Un primer grupo de sentencias lo conforman las que se centran en la adecuación a la normativa comunitaria de ciertas modalidades de caza y captura de animales silvestres, ya sea con fines exclusivamente cinegéticos o con otras finalidades como pueda ser el control de alimañas.

Este último es precisamente el caso de la Sentencia de 18 de mayo de 2006 que resuelve un recurso planteado por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España.

El origen del conflicto está en la autorización otorgada por la Junta de Castilla y León para colocar lazos con freno en diversos cotos privados de caza. La finalidad de estos lazos es la captura de zorros por los daños que estos animales causan a las especies cinegéticas, sobre todo a las crías.

A raíz de una denuncia presentada en el año 2000 la Comisión inició sus actuaciones, que concluyeron en el recurso, al entender que con estos medios se podía producir la captura y muerte de especies estrictamente protegidas por la normativa europea, como es el caso de la nutria.

Todas las alegaciones acaban por centrarse en una cuestión de hecho, la existencia o no de nutrias en las zonas en las que se instalaron los lazos. Se manejan por la Comisión diversos informes y estudios, como los realizados con carácter general por la propia Junta de Castilla y León que afirman la generalizada presen-

cia de la nutria en todo el territorio de esta Comunidad Autónoma; o las fichas de información científica «Natura 2000» que el Reino de España remitió a la Comisión en relación con los sitios de Quilamas (Salamanca) y Encinares de los ríos Adaja y Voltoya, siendo el sitio de Quilamas colindante con la zona de que se trata.

Por parte del Gobierno español se alega que no está en modo alguna probada la existencia de la nutria en la zona en que se autorizó la colocación de lazos. Por otro lado, los cursos de agua de esa zona, que constituyen el hábitat de la nutria, son estacionales y sufren el estiaje estival por lo que no son aptos para albergar poblaciones de nutrias.

El Tribunal, finalmente, entiende que de la información obtenida se desprende la presencia de la nutria en una zona relativamente próxima pero que por las características orográficas –la presencia entre ambas de una cadena montañosa de varios cientos de metros de altura– hace muy improbable que nutrias procedentes de las poblaciones acreditadas se adentren en la zona de que se trata. En definitiva, entiende el Tribunal que de todas las consideraciones efectuadas resulta que la Comisión no ha aportado pruebas suficientes de la presencia de nutrias en la zona de que se trata, ya que los elementos aportados sólo demuestran, como máximo, la posibilidad de tal presencia.

Por todo ello el Tribunal decide desestimar el recurso contra el Reino de España y condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Un conflicto derivado de prácticas cinegéticas es el que enfrenta a la Comisión con la República de Finlandia por la autorización de esta última para la caza primaveral de determinadas especies de aves acuáticas silvestres. Conflicto resuelto por la Sentencia de 15 de diciembre de 2005.

El núcleo de la controversia radica en que esa estación primaveral es la que para esas especies constituye el período de reproducción o el de regreso a su lugar de nidificación, períodos en los que la «Directiva 79/409 sobre conservación de aves silvestres» establece una total prohibición de caza.

No obstante la propia Directiva establece un régimen de excepción al que pretende acogerse Finlandia. Según el artículo 9,1 de la Directiva «los Estados miembros podrán introducir excepciones si no hubiera otra solución satisfactoria, por los motivos siguientes:... para permitir, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades».

Toda la controversia y el razonamiento que se sigue en la sentencia se concentra entonces en la interpretación de estas excepciones y la concurrencia o no de las condiciones por ellas previstas en las diferentes especies que se contemplan en el caso. La propia Comisión tiene ya objetivada la interpretación del requisito «aves en pequeñas cantidades» de acuerdo con lo establecido por el comité ORNIS que es el comité para la adaptación al progreso técnico y científico de la Directiva creado conforme a su artículo 16. Según este comité, por «pequeñas cantidades»

debe entenderse una cantidad inferior al 1% de la mortalidad anual media de la especie considerada, en el caso de las especies cuya caza está prohibida, y una cantidad correspondiente del 1% en el caso de las especies cuya caza está autorizada.

Con este criterio se valoran los datos de cada una de las especies cuya caza se autorizó en período primaveral para comprobar si esa medida se ajustaba al régimen de excepción previsto en la propia «Directiva 79/409 sobre protección de aves». La conclusión del Tribunal es que buena parte de las especies, aunque no todas cuya caza se autorizó en período primaveral no cumplían con las condiciones que justificaban el régimen de excepción que permitía su caza, es por ello por lo que la sentencia declara el incumplimiento de la Directiva 79/409 por parte de la República de Finlandia a la que también condena en costas.

3.2. Zonas de especial protección

Un conflicto simple en sus términos, aunque de interés por su criterio de decisión –también simple, por lo demás– es el que enfrenta la Comisión de las Comunidades Europeas con la República Portuguesa y que resuelve la sentencia de 13 de julio de 2006.

Se trata de la modificación por parte de la Administración de Portugal de los límites de la zona especial de protección de aves (ZEPA) de «Moura, Mourao, Barrancos» al haber excluido, por este motivo, zonas donde habitan determinadas especies de aves silvestres cuya protección había justificado la designación de la mencionada zona de protección especial.

El razonamiento único utilizado por el Tribunal es la falta de fundamento científico en la modificación de los límites de la ZEPA. Debe subrayarse –afirma el Tribunal– que son los criterios científicos de índole ornitológica los que deben guiar a los Estados miembros en la elección y en la delimitación de las ZEPAS. La sentencia muestra hasta qué punto se opera una amplia, total, remisión del Derecho a la ciencia en todas estas materias ambientales en las que se produce esta marcada orientación ecológica del Derecho.

El resultado final fue la declaración de incumplimiento de la República Portuguesa y su condena en costas.

3.3. Evaluación de proyectos por sus repercusiones en zonas de especial protección

Un especial interés cobran un par de sentencias en las que se plantean cuestiones de evaluación de determinados proyectos. Debe distinguirse aquí, de entrada, entre dos categorías de evaluaciones que con alguna frecuencia se confunden.

Una es la evaluación de impacto ambiental que se exige por la normativa europea y por la de los Estados miembros para la realización de determinadas

obras o actividades por sus efectos genéricos sobre el medio ambiente y sobre sus elementos.

La otra es una evaluación mucho más específica: es la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos en unas zonas especiales, las zonas de especial conservación. El régimen de esa evaluación está establecido en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43 sobre la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre.

El primer tipo de evaluación, sin duda el más conocido y extendido, es el que se plantea inicialmente en el conflicto entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República de Austria que concluyó con la sentencia de 23 de marzo de 2006.

Se trataba de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto para la construcción de una autovía. El conflicto se localizaba no tanto en el procedimiento seguido, que fue correcto, sino en las medidas correctoras y protectoras para minimizar el impacto. Había en concreto una zona de protección especial, la del parque natural nacional de Lauteracher Ried, declarada como tal por la República Austríaca. Pero la Comisión entendía que debían incluirse en ese régimen de protección a los territorios adyacentes de Soren y de Gleggen-Köblern que albergaban una población de aves que, según los criterios científicos y ornitológicos, debían calificarse como zona especial de protección de aves. Este es el elemento que toma prioritariamente en consideración el Tribunal. Recuerda al respecto que «tal como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, los Estados miembros tienen la obligación de clasificar como zona de especial protección de aves todos los parajes que, según criterios ornitológicos, sean los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate».

Por todo ello el Tribunal resuelve declarando que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva de conservación de aves silvestres al no haber incluido en la zona del parque natural nacional de Lauteracher Ried los territorios contiguos de Soren y de Gleggen-Köblern que según criterios científicos habrían de participar del mismo régimen de protección.

La otra sentencia, de 10 de enero de 2006, resuelve un conflicto entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República Federal de Alemania sobre diversos posibles incumplimientos por parte de esta última de la «Directiva 92/43 de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre». El Tribunal acaba por condenar a la RFA por diversos incumplimientos y, entre ellos, el que resulta de interés para nosotros es el de no someter determinados proyectos a la evaluación de sus repercusiones en las áreas protegidas sujetas a la aplicación de la Directiva. Una evaluación que, recordémoslo, se diferencia de la más conocida evaluación de impacto ambiental, pues mientras ésta contempla cualquier tipo de impacto, la del artículo 6 de la Directiva de hábitats se concentra en el impacto sobre la fauna o flora objeto de protección en la zona de que se trate.

OBPAM7A050 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:46:48

El mismo tipo de evaluación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la Directiva de hábitats, es el que centra la controversia entre la Comisión y la República de Portugal que resuelve la sentencia de 26 de octubre de 2006. Se trata en este caso de la realización de un proyecto de autopista que afectaba a una zona de especial protección, Castro Verde. Realizada la evaluación de repercusiones sobre la zona se concluyó que la obra, tal como estaba trazada, tenía una repercusión negativa. La cuestión está en que no se estableció entonces un trazado alternativo tal como se contempla en la propia Directiva.

El Tribunal finalmente condenó a la República de Portugal por incumplimiento de la Directiva. No por falta de la evaluación de repercusiones, como en la sentencia anterior, sino por no haber demostrado la falta de soluciones alternativas al trazado.

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

Junio de 2005 a diciembre de 2006

Relación temática:

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

– Sentencia de 13 de septiembre de 2005 (176/03)

– Sentencia de 5 de octubre de 2005 (366/03 y 235/04)

– Sentencia de 10 de enero de 2006 (94/03)*

– Sentencia de 10 de enero de 2006 (178/03)*

– Sentencia de 30 de mayo de 2006 (459/03)

II. Aguas: contaminación y protección del medio ambiente

– Sentencia de 2 de junio de 2005 (282/02)

– Sentencia de 8 de septiembre de 2005 (416/02) E

– Sentencia de 8 de septiembre de 2005 (121/03) E

– Sentencia de 22 de septiembre de 2005 (221/03)

– Sentencia de 15 de diciembre de 2005 (26/04) E

– Sentencia de 30 de noviembre de 2006 (293/05)

* Sentencia citada en otro apartado.

III. Agricultura ecológica

– Sentencia de 14 de julio de 2005 (135/03) E

– Sentencia de 14 de julio de 2005 (107/04) E

IV. Biotecnología

– Sentencia de 16 de junio de 2005 (456/03)

– Sentencia de 5 de octubre de 2005 (366/03 y 235/04)

V. Evaluación de impacto ambiental

– Sentencia de 8 de septiembre de 2005 (121/03) E

– Sentencia de 16 de marzo de 2006 (332/04) E

– Sentencia de 4 de mayo de 2006 (508/03)

– Sentencia de 4 de mayo de 2006 (290/03)

– Sentencia de 9 de noviembre de 2006 (216/05)

– Sentencia de 23 de noviembre de 2006 (486/04)

VI. Fauna y flora

– Sentencia de 20 de octubre de 2005 (6/04)

– Sentencia de 15 de diciembre de 2005 (344/03)

– Sentencia de 10 de enero de 2006 (98/03)

– Sentencia de 23 de marzo de 2006 (209/04)

– Sentencia de 18 de mayo de 2006 (221/04) E

– Sentencia de 8 de junio de 2006 (60/05)

– Sentencia de 13 de julio de 2006 (191/05)

– Sentencia de 14 de septiembre de 2006 (244/05)

– Sentencia de 26 de octubre de 2006 (239/04)

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

– Sentencia de 7 de julio de 2005 (364/03)

– Sentencia de 15 de noviembre de 2005 (320/03)

– Sentencia de 23 de noviembre de 2005 (178/05)

– Sentencia de 15 de diciembre de 2005 (86/03)

VIII. Residuos

– Sentencia de 9 de junio de 2005 (270/03)

OBPAM7A050 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:46:48

– Sentencia de 8/9 de septiembre de 2005 (416/02) E
– Sentencia de 8/9 de septiembre de 2005 (121/03) E
– Sentencia de 16 de febrero de 2006 (215/04)

IX. Seguridad nuclear
– Sentencia de 9 de marzo de 2006 (65/04)

X. Sustancias peligrosas
– Sentencia de 10 de noviembre de 2005 (316/04)
– Sentencia de 10 de enero de 2006 (94/03)*
– Sentencia de 10 de enero de 2006 (178/03)*

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

* Sentencia citada en otro apartado.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

VI

Legislación básica

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
NURIA GARRIDO CUENCA

Sumario

Página

1. Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente 143
2. Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes 148
3. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información Pública y Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente 154
4. Reglamentos y otras normas estatales de contenido básico 158
5. Jurisprudencia Constitucional 159
6. Bibliografía 160

* * *

1. LEY 9/2006, DE 28 DE ABRIL, SOBRE EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE DETERMINADOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL MEDIO AMBIENTE

En el último lustro, la integración ambiental en las políticas económicas y sociales se ha convertido es uno de los pilares de la «Estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible» concebida en el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001 e implementada en el VI Programa de Acción en materia medio ambiental. En este contexto, la Unión Europea ha avanzado conceptualmente hacia un marco institucional (medidas ejecutivas de los arts. 2 y 6 TU) y procedimental (revisión y reorientación de las políticas comunitarias desde los principios de sostenibilidad e integración ambiental) tendente a superar las comprobadas graves deficiencias que el clásico instrumento de la evaluación ambiental de proyectos presentaba de cara al logro de aquel objetivo.

OBPAM7A060 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:57:42

Entre las medidas más relevantes destaca la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, con la que se pretende que el proceso estratégico de toma de decisiones que antecede a la aprobación de un proyecto concreto sea sometida a una evaluación de efectos ambientales. Este nuevo mecanismo de protección ambiental, bautizado como evaluación ambiental estratégica (EAE) sirve para completar el preceptivo proceso de EIA de proyectos, al que no sustituye, sino que complementa, facilita y refuerza. Su fin principal es que el *iter* previo a la aprobación de un proyecto sometido a evaluación se mida previamente en clave de integración ambiental, cumpliendo determinados requisitos reglados de transparencia, control, participación y ponderación de alternativas.

La Directiva 2001/42/CE ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril. El marco regulador de la EAE se articula a tres niveles, a modo de círculo normativo que parte de unos mínimos recogidos en la legislación europea, su transposición estatal con rango de legislación básica y la normativa de desarrollo dictada por las Comunidades Autónomas. En este marco, la Ley 9/2006 traspone la norma comunitaria, que, fijando unos estándares mínimos, dejaba amplia libertad a los Estados para la articulación de la protección ambiental contemplada. La norma española ha cumplido este trámite dignamente, corrigiendo algún déficit de la directiva, respetando cabalmente sus principios esenciales y desarrollando un procedimiento concreto, relativamente complejo pero esencialmente respetuoso y tuitivo con los fines de la evaluación estratégica. No obstante, se echa en falta (como ocurría también en el ámbito europeo) la solución de alguna cuestión esencial, como el vacío regulatorio de los efectos que conllevaría el incumplimiento de la norma por las autoridades implicadas en el proceso de EAE. En algún caso, la normativa autonómica de desarrollo ya dictada ha intentando suplir esta carencia estableciendo un modelo de disciplina ambiental específica y algunos principios básicos sobre la responsabilidad de los operadores públicos del proceso ambiental.

Como se ha dicho, la Ley 9/2006 tiene el carácter de legislación básica, de acuerdo al art. 149.1.23 CE, con excepción del Título III que regula la evaluación ambiental de los planes y programas promovidos por la Administración General del Estado y sus organismos públicos (DA III). Siguiendo la estructura común del régimen jurídico de la EAE previsto de modo general, atribuye al Ministerio de Medio Ambiente la condición de órgano ambiental respecto de planes y programas estatales y determina los plazos que deberán observarse durante la evaluación estratégica. Por otro lado, hay que resaltar que la Ley organiza el difícil equilibrio entre los distintos actores (órgano promotor, órgano ambiental, Administraciones Públicas afectadas, público interesado y afectado) y los distintos elementos de la planificación (demanda y necesidades sociales, ordenación territorial y desarrollo de infraestructuras). En cualquier caso, las Administraciones Públicas competentes –a nivel estatal y autonómico– deben elaborar un catálogo claramente identificativo de los distintos tipos de planes y programas que, en su ordenamiento respectivo,

quedan incluidos en el ámbito de aplicación normativa, a fin de cumplir con la obligación de información a la Comisión Europea impuesta por la Directiva 2001/42/CE.

Desde estos parámetros, como resalta la Exposición de Motivos, las Comunidades Autónomas, titulares de importantes competencias de planificación, como la ordenación del territorio y el urbanismo, tendrán un relevante papel en el adecuado cumplimiento de la Ley. En este sentido es destacable que las autoridades autonómicas han sido pioneras en el ensayo de la nueva modalidad de evaluación estratégica, adelantándose normativamente y en la práctica a la transposición estatal de la directiva. Aunque es cierto que el vacío normativo básico de referencia suponía una diversidad y amalgama de contenidos, metodologías y procedimientos de los que resultaba difícil derivar unos mínimos comunes de actuación. Esta normativa plural ha sido reconducida a escasos meses de la aprobación de la ley estatal 9/2006 por algunas Comunidades Autónomas, procediendo a regular la EAE en el ámbito de sus competencias adaptándolas al referente básico de la norma estatal, destacando los casos de la Ley 11/2006, de 14 de septiembre de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones estratégicas de las Illes Balears, la Ley 7/2006, de 22 de junio de protección ambiental de Aragón y la Ley 4/2007, de 8 de marzo de evaluación ambiental en Castilla-La Mancha.

Respecto a los contenidos esenciales de la EAE en la ley estatal, debe comenzarse por su objeto, que pasa por conseguir un elevado nivel de protección ambiental, promover el desarrollo sostenible y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas mediante una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente. La norma entiende por planes y programas: el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración Pública para satisfacer necesidades sociales no ejecutables directamente sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos. Partiendo de este objeto genérico, la aplicación de la norma supone el establecimiento de un sistema de evaluación que abarca todas las fases del proceso, desde los niveles estratégicos de la planificación hasta las actuaciones concretas, completando y supliendo las carencias del actual sistema de evaluación ambiental de proyectos, también modificado en parte por la LEAE. Así, los principios nucleares de la norma son: la integración de los aspectos ambientales en las políticas y actividades sectoriales para garantizar, de acuerdo al principio de cautela, que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo (desde el borrador, pasando por las consultas, hasta llegar a la fase de propuesta); el fomento de la transparencia y la participación ciudadana a través del acceso en plazos adecuados a una información exhaustiva y fidedigna del proceso planificador; la colaboración y acuerdo entre las Administraciones con competencias complementarias en los ámbitos ambiental, sectorial y territorial; la adecuada coordinación entre los Estados miembros en relación a la afección ambiental transfronteriza de planes y programas. Desde tales

postulados, la EAE se define normativamente como: «el proceso que permite la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas mediante la preparación del informe de sostenibilidad ambiental, de la celebración de consultas, de la consideración del informe de sostenibilidad ambiental, de los resultados de las consultas y de la memoria ambiental, y del suministro de información sobre la aprobación de los mismos» [art.2.d) LEEA]. Esta definición incorpora las distintas fases del procedimiento básico de EAE que, como mínimos, podrán desarrollar y especificar las CCAA, regulando el procedimiento concreto de aplicación en el ámbito estatal el art. 18 de la norma.

Respecto al ámbito de aplicación normativa, los arts. 3 y 4 lo definen desde un punto de vista subjetivo –atendiendo a los órganos planificadores– y material, concretando por categorías los ámbitos sectoriales y tipos de planes y programas que deben someterse obligatoriamente o pueden ser susceptibles de evaluación, de acuerdo a «su posible significación de sus efectos sobre el medio ambiente» que es el principio sobre el que pivota el ámbito material de aplicación de la norma. Ésta se mide de acuerdo a los exhaustivos parámetros recogidos en el Anexo II de la norma.

Desde un punto de vista subjetivo, los planes y programas que deben someterse a una EAE son aquellos que pudiendo tener un efecto significativo sobre el medio ambiente: se elaboren o aprueben por una Administración Pública y esta elaboración o aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por un acuerdo del órgano de gobierno estatal o autonómico. Sin embargo, la normativa autonómica de desarrollo ha ampliado este ámbito al incluir los planes procedentes de sujetos o promotores privados, pensando evidentemente en la planificación urbanística. Desde la perspectiva material, los planes y programas afectados serán: los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a EIA referidos a: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, transporte, gestión de residuos y recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turísticos, ordenación del territorio urbano y rural o usos del suelo; y, en todo caso, los que requieran una evaluación de impacto ambiental de acuerdo a la Ley 4/1989 en cuanto se refieran a la Red Ecológica Europea Natura 2000. De este ámbito material se excluyen expresamente los planes de defensa nacional o protección civil en caso de emergencia, los de tipo financiero y presupuestaria y los cofinanciados por la Comunidad Europea con cargo a los respectivos períodos de programación vigentes referidos a Fondos Estructurales y FEOGA.

Por su lado, los arts. 5 y 6 LEAE establecen los criterios para determinar las Administraciones a quienes corresponde la realización de la evaluación, así como los principios que rigen las relaciones entre las distintas autoridades implicadas o con competencias trasversales o concurrentes en la planificación, arbitrando mecanismos para evitar duplicidad de evaluaciones y exigiendo taxativamente un deber de información mutua, cooperación y colaboración. Por regla general, corresponderá realizar las actuaciones previstas en la norma a la Administración Pública

competente para la elaboración y aprobación del plan o programa, a sea con carácter definitivo, ya como requisito previo para su remisión a los órganos legislativos correspondientes. En el caso de que la autoridad planificadora sea una Administración Local, la norma se remite a una posterior especificación por el legislador autonómico.

El procedimiento de EAE aparece regulado en el Título II, detallando los estándares mínimos exigidos por la Directiva que se traspone, la cual había renunciado a la determinación común de un procedimiento administrativo cerrado, al objeto de permitir las adaptaciones necesarias de acuerdo a las propias peculiaridades jurídicas, políticas, organizativas y administrativas de cada Estado miembro. Las sucesivas fases del procedimiento se concretan en las siguientes:

1ª) Elaboración del Informe de sostenibilidad ambiental (arts. 8, 9 y Anexo I): se realiza por el órgano promotor, registrando como se ha desarrollado en la fase inicial de redacción del plan/programa el proceso de evaluación ambiental, cómo se han seleccionado las alternativas y elegido la más sostenible y cómo se desarrollarán las fases siguientes. El alcance del Informe se determina por el órgano ambiental, quien colabora con el promotor para determinar la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación de la información que deba ser suficiente para permitir la evaluación, correspondiéndole expresamente la identificación y consulta preceptiva con las administraciones implicadas. La información contenida en este Informe (elemento esencial del proceso EAE) debe ser de calidad, accesible e inteligible, incluyendo obligatoriamente dos contenidos: la identificación, descripción y evaluación de los probables efectos significativos sobre el medio ambiente del plan/programa y la descripción de las alternativas razonables de acuerdo a los objetivos y ámbito de aplicación geográfico.

2ª) Celebración de consultas y trámite de información pública (arts. 10 y 11), que se realiza a tres niveles: autoridades públicas ambientales, público afectado o interesado y otros Estados si se prevén efectos transfronterizos. Destaca la amplitud de los sujetos legitimados para participar en esta fase del proceso, al incluirse cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que promueva específicamente la protección medioambiental, en línea con los principios básicos del Convenio de Aarhus sobre derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental. La legitimación, sin embargo, resulta más amplia que la establecida en la Ley 27/2007 por la que se incorporan los principios del citado convenio a nuestro ordenamiento, al eliminarse el requisito del ámbito territorial de actuación de los sujetos legitimados.

3ª) Elaboración de la Memoria ambiental (arts. 12 y 13), que se elabora conjuntamente por órgano promotor y ambiental, es preceptiva, y debe tenerse en cuenta para la aprobación del plan/programa, aunque no se prevén los efectos ni el alcance que una actuación en sentido contrario al propuesto o recomendado puede conllevar. Este documento analiza el proceso de evaluación y el resultado de las consultas con el doble objeto de integrar los aspectos ambientales en la

propuesta de plan/programa que debe elaborar la Administración promotora y de prever los impactos signficativos en la aplicación.

4ª) Consideración del informe, las consultas y la memoria en la toma de decisión (art. 14) con obligación preceptiva de información motivada y publicidad sobre la decisión finalmente adoptada a todos los sujetos que han participado en la fase de consultas. Esta decisión debe integrar el resultado de todo el proceso evaluatorio, sin preverse tampoco los efectos normativos en caso de discrepancia de ésta con los resultados de las fases anteriores.

5ª) Medidas de supervisión y seguimiento en la fase de ejecución (art. 15), que corresponderá realizar al órgano promotor, no estableciéndose un mecanismo concreto ni previsión alguna sobre la difusión de esta información, como sugería la norma comunitaria.

2. LEY 10/2006, DE 28 DE ABRIL, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES

Ya la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, de la que ahora estudiamos es una reforma de aspectos puntuales, vino a incorporar al Derecho de montes español, una nueva cultura de la conservación del patrimonio forestal español, alejada de la visión economicista, de regulación de aprovechamientos, del anterior cuerpo legislativo, especialmente caracterizado por la Ley de montes de 1957 y en la que se arrastraba un concepto delimitador de la intervención pública basado no en las características intrínsecas del monte como masa forestal ligada a un ecosistema, sino como un dato puramente histórico ligado el proceso de desamortización como fue el Catálogo de montes.

La doctrina (MORENO MOLINA, 2005) ha señalado que la Ley 43/2003 «se inspira en unos principios que vienen enmarcados en el concepto primero y fundamental de la gestión forestal sostenible. A partir de él se pueden deducir los demás: la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiariedad, el fomento de las producciones forestales y el desarrollo rural, la conservación de la biodiversidad forestal, la integración de la política forestal en los objetivos ambientales internacionales, la cooperación entre Administraciones y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal».

Con relación a algunos de estos aspectos, la nueva Ley 10/2006 va a introducir numerosos elementos de reforma, puntuales en su mayoría, acentuando las medidas de protección. Así, se producen 39 modificaciones del articulado de la Ley 43/2003, a las que se añaden la creación del Fondo para el patrimonio natural, el incentivo del combustible de biomasa forestal, y la creación de una nueva Fiscalía de lucha contra los delitos ambientales.

La mayoría de estas reformas tienen como título competencial, la legislación básica derivada del apartado 23 del art. 149.1 CE, si bien otras se basan en los apartados 5º, 8º,14 y 18º del mismo art. 149.1, tal como se indica en la Disposición final segunda, dedicada a la habilitación competencial.

Describiremos estas reformas de forma muy sintética, acorde al espacio asignado a cada trabajo.

En el artículo 1 se incorporan al objeto de la ley los conceptos de sostenibilidad y de cohesión territorial.

En el artículo 3 se añaden dos nuevas letras, j) y k) mediante las que se añaden los principios de precaución y de adaptación de los montes al Cambio Climático.

En el artículo 5.1 se añade una nueva letra e) que extiende la consideración de monte a «los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma».

En el artículo 6 se modifica la letra q) introduciendo en la definición de Agente forestal, la condición de funcionario, y de tener encomendada la función de policía judicial, así como se matiza que las funciones encomendadas no son una posibilidad teórica, sino que deben ser una realidad normativa.

En el artículo 7, relativo a las competencias del Estado, se eliminan las competencias de gestión de los montes de su titularidad y las actuaciones de restauración hidrológico-forestal, previstas en los apartados 1,a) y 2,h). La normalización de medios materiales se reduce al establecimiento de directrices comunes, que se extienden de forma específica también a los equipamientos de personal de extinción de incendios [apartado 2,c)]. Se elimina la competencia para la aprobación de las Instrucciones básicas de ordenación y aprovechamiento de montes y se transforman dichas Instrucciones en directrices básicas comunes [apartado 2,g)]. Se extiende la competencia sobre el Registro de montes protectores a todos aquellos montes con otras figuras de especial protección [apartado 3,a)]. Finalmente, la competencia de coordinación en el establecimiento y mantenimiento de redes europeas de parcelas para el seguimiento de las interacciones del monte con el medio ambiente, se transforma en la colaboración en el diseño de las redes, la recopilación y comunicación a los órganos comunitarios de los datos obtenidos por las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, procedentes de las parcelas de redes europeas para el seguimiento de las interacciones del monte con el medio ambiente. Sin embargo, estas modificaciones deben ser interpretadas teniendo en cuenta lo dispuesto en la Disposición adicional segunda, relativa a los regímenes especiales relativas al patrimonio nacional, a los territorios forestales adscritos al ministerio de defensa, y en la nueva versión del punto 3 de la mencionada Disposición adicional segunda, «los montes afectados al ejercicio de competencias estatales o adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado».

En el artículo 10 se adiciona un nuevo apartado 3 en el que obliga a realizar reuniones semestrales al Comité Forestal y al Consejo Nacional del Bosque.

Se añade un nuevo artículo 12 bis relativo a los Montes protectores y montes con otras figuras de especial protección cuyo desarrollo se realiza en un nuevo Capítulo IV Bis, (arts. 24 a 24,Quatre) que contiene una nueva regulación de esta figura con la ampliación a nuevas figuras de especial protección que establezcan las Comunidades Autónomas.

Ligado a lo anterior, en el artículo 13 se realiza una definición de los montes de utilidad pública con remisión a los nuevos conceptos de monte protector o de las otras figuras de especial protección de montes, así como aquellos destinados a la restauración con fines de protección.

El artículo 18 se adapta en su apartado 1º a las modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil relativas al ejercicio de acciones reales. En su apartado 4 se modifica la excepción, en el procedimiento de concurrencia en declaraciones de demanialidad, relativa a los montes declarados de interés general por el Estado y se refiera ahora a los montes afectados por obras o actuaciones de interés general del Estado, en donde es oída en todo caso la Comunidad Autónoma.

En el apartado 1 del artículo 20 se transforma la posibilidad de actuar a favor del demanio público forestral en una obligación jurídica.

El apartado 2 del artículo 21 es suprimido y modificado el 7, por predisponer materias de procedimiento ya resueltas desde otros textos normativos.

El apartado 1,b) del artículo 25 recoge las nuevas referencias a los montes protectores y a las figuras de especial protección.

El artículo 28 incorpora, entre las materias que deben incluirse en la Estadística forestal, la diversidad biológica de los montes, el estado de protección y conservación de los principales ecosistemas forestales y efectos del cambio climático, y la percepción social de los montes. Asimismo añade al final del apartado 1 la aplicación a la información forestal la normativa de acceso a la información medioambiental.

En el artículo 29.2 se cambia la localización procesal del informe de la Conferencia Sectorial sobre la Estrategia forestal que pasa a referirse a la propuesta del Ministerio de Medio Ambiente y debe ser favorable. En el apartado 3 del mismo art. 29, se puntualiza que la revisión de la Estrategia forestal deberá realizarse antes de cada revisión del Plan forestal.

En el artículo 30.2 se cambia también la localización y el sentido del informe de la Conferencia Sectorial sobre el Plan forestal en los mismos términos que lo que vimos respecto a la Estrategia forestal.

Con relación al artículo 32, se modifica el término de Instrucciones básicas por el de Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de los montes; se traslada al gobierno la aprobación de dichas directrices, sin la intervención intermedia del Ministerio de Medio Ambiente; y se atribuye a las

Comunidades Autónomas la aprobación de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes.

En el artículo 33, se extiende a los montes privados la obligación de contar con un proyecto de ordenación de montes

En el artículo 34 extienden los requisitos de la gestión de montes a los montes que cuenten con otras figuras afines de protección y se prevé la aplicación a los mismos de instrumentos subsidiarios a los proyectos de ordenación de montes, de los mecanismos de protección de zonas de alto riesgo de incendio y de establecimiento de corredores biológicos.

En el artículo 35 se refuerzan la promoción y los contenidos que deben incorporar las certificaciones forestales con especial referencia los requisitos de criterios ambientales, económicos y sociales que permitan su homologación internacional.

Se añade un 35,bis en el que se encomienda a la contratación pública la adquisición preferente de productos forestales procedentes de bosques certificados y el impulso de su consumo por parte de los ciudadanos mediante campañas de divulgación.

En el artículo 37 se produce un aligeramiento normativo respecto a la autorización que debe obtenerse en caso de ausencia de proyecto de ordenación del monte.

En el artículo 41,1 y 3, se revisa la redacción de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con relación al Plan de Acción Nacional contra la Desertificación y al Plan nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológico-forestal.

Dentro ya del Capítulo referido a los incendios forestales, en el artículo 46,1 se trasforman las potestades del Estado de homologar la formación, preparación y equipamiento de personal y la normalización de los medios materiales que intervengan en los trabajos de extinción contra incendios forestales, en la elaboración, junto con las CCAA de directrices comunes.

En el artículo 47 se introduce como agente de la autoridad además del director técnico de los trabajos de extinción a quien aparezca responsable de los mismos y se flexibiliza la fórmula de defensa del personal de extinción de incendios ante terceros.

En el artículo 48,3 se compatibilizan los elementos mínimos del plan de defensa contra incendios forestales, con lo dispuesto en los Planes autonómicos de emergencias.

En el artículo 49 se limita la prioridad de los particulares que suscriban seguros de incendios forestales respecto de las subvenciones de gestión forestal sostenible respecto de las que sean financiadas a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

Mayor importancia tienen los cambios introducidos en el artículo 50, demás de la modificación de la denominación del enunciado del precepto. En efecto, en el apartado primero se regula con una mayor rigurosidad las limitaciones de usos de los terrenos forestales incendiados, prohibiéndose con carácter general, el cambio de uso forestal al menos durante 30 años y cualquier actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal durante el período que determine la legislación autonómica. Estas prohibiciones pueden verse atenuadas siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviese previsto, bien en un instrumento de planeamiento previamente aprobado, o pendiente de aprobación si, en este caso, ya hubiese sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser exigible ésta, si ya hubiese sido sometido a trámite de información pública, o bien existiese una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.

La ley incorpora un nuevo Capítulo V dedicado al «Uso social del monte», con un nuevo artículo 54,bis, en el que, en primer lugar, se posibilita la regulación administrativa de acceso público a los montes. Además se limita la circulación de los vehículos a motor por pistas forestales y de las personas en las zonas de alto riesgo de incendio.

Las tareas de protección forestal aparecen asimismo reforzadas en la redacción del apartado 3 del artículo 58, relativo a las funciones de los agentes forestales que aparecen especialmente facultados para la entrada en los lugares sujetos a inspección, a la práctica de diligencias de investigación examen o prueba y a la posibilidad de tomas o sacar muestras de sustancias y materiales, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, y levantar croquis y planos.

En el artículo 63, las modificaciones de los apartados 1 y 3 precisan que las reglas allí contenidas relativas a los incentivos y subvenciones sólo son de aplicación cuando éstas se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Por su parte, en el artículo 72.2 se hace una definición más precisa de los conceptos de restauración y reparación forestal.

La reforma puntual de la Ley 43/03 culmina con una nueva disposición adicional en virtud de la cual el Gobierno se compromete a remitir a las Cortes en el plazo de dos años, una propuesta de Ley reguladora del Estatuto de la Propiedad Forestal.

Fuera de las modificaciones de la Ley 43/03, la nueva Ley 10/2006, en su Disposición Adicional primera crea el Fondo para el Patrimonio Natural, destinado a apoyar la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios forestales y a la protección de espacios forestales y naturales. Este Fondo podrá financiar acciones de carácter plurianual y actuará de instrumento de cofinanciación para asegurar la cohesión territorial.

OBPAM7A060 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:57:42

Asimismo, en la Disposición adicional segunda se prevé que, en el marco del Plan de Fomento de Energías Renovables, se actualicen las primas e incentivos de las centrales de producción de energía eléctrica en régimen especial que utilicen como combustible biomasa forestal procedente de operaciones de prevención de incendios y planes de gestión forestal sostenible.

Finalmente, y al amparo de las competencias estatales sobre Administración de Justicia, se modifica, en la Disposición Final primera, el artículo 18 de la ley 50/1981, de 30 de octubre reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con arreglo a la cual se crea en las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales, Secciones de Medio Ambiente especializadas en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos y los incendios forestales. Igualmente, y con objeto de realizar una supervisión y coordinación de estas Secciones, el Fiscal General del Estado nombrará como delegado, con categoría de Fiscal de Sala, un fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales.

En definitiva la Ley 10/2006 ha cumplido, en primer lugar, un cometido de aumento de los objetivos y garantías de la protección ambiental de los bosques, ampliando las masas forestales objeto de protección, ampliando el concepto de montes de utilidad pública, ampliación de las materias objeto de estadística forestal, extensión a los montes privados de la obligación de contar con un proyecto de ordenación de montes. En segundo lugar, un aumento de la protección de los bosques frente a los incendios forestales, señalando un mínimo de 30 años de prohibición de alteración del uso forestal programado y posibilitando la limitación del acceso de las personas a los montes con alto riesgo de incendio. Dentro de esta función protectora, se inscribe, además la creación de la Fiscalía de Medio Ambiente.

También, cumple la Ley 10/2006 una función de mayor delimitación de los espacios competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, mediante una ampliación de las competencias de éstas, la reducción de los requisitos normativos básicos que regulan la forma de gestión autonómica (emisión de autorizaciones) y la transformación de decisiones estatales en procedimientos participados por las Comunidades Autónomas.

Hay que hacer notar finalmente que, por parte de las Comunidades Autónomas de Castilla-León y de la Rioja, han sido recurrida las reformas introducidas en los apartados 32 y 33 del artículo único, referidos a los nuevos artículos 50,1 y 54,bis. Estos preceptos son los referidos a las restricciones al cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados y a las nuevas limitaciones al uso social de los montes, prohibiendo, salvo casos excepcionales, la circulación de vehículos a motor por las pistas forestales y el acceso de personas a zonas de alto riesgo en caso de peligro de incendio.

3. LEY 27/2006, DE 18 DE JULIO, POR LA QUE SE REGULAN LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Uno de los principales instrumentos para hacer efectivo el derecho al medio ambiente garantizado constitucionalmente es la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, cobrando un importante protagonismo en el Derecho ambiental internacional y por extensión en el derecho comunitario y estatal, especialmente tras el mandato específico contenido en el VI Programa de acción comunitaria, donde se hacía hincapié en la importancia de proporcionar una información adecuada sobre el medio ambiente y de abrir posibilidades reales de participación pública en el proceso de toma de decisiones medioambientales, incrementando así la responsabilidad y la transparencia en este proceso y contribuyendo a la concienciación y el apoyo públicos a las decisiones finalmente adoptadas.

Aunque haya habido precedentes, la definición jurídica de esta participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva se debe fundamentalmente al Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidades hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, ratificado por España en diciembre de 2004, procediendo a la trasposición de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE mediante Ley 27/2006 de 18 de julio.

Esta Ley tiene carácter de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, exceptuándose de esta consideración determinados contenidos: la regulación del Consejo Asesor del Medio Ambiente (órgano colegiado adscrito al Ministerio que tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas generales orientadas al desarrollo sostenible, de composición plural con representantes de diversas organizaciones no gubernamentales, y con importantes funciones de participación preceptiva en los procesos normativos de incidencia ambiental); tampoco tiene carácter básico la regulación de las tasas y precios públicos a satisfacer por los solicitantes de información ambiental en el ámbito de la Administración general del Estado, prevaleciendo en este caso el art. 149.1.14 CE; los preceptos relativos a los recursos en vía administrativa que puedan articularse frente a la vulneración de los derechos reconocidos en la norma, en virtud del art. 149.1.18 CE; y, en fin, la regulación de la acción popular en materia de medio ambiente que se dicta en función de la competencia exclusiva del Estado derivada del art. 149.1.16 CE.

Atendiendo, por tanto, a la distribución de competencias en materia de medio ambiente derivada del art. 149.1.23 CE, la ley estatal se ha limitado a establecer aquellas garantías y principios que deben ser respetados por todas las autoridades públicas ante las que se pretendan ejercer los derechos reconocidos en la norma, sin entrar a regular en detalle el procedimiento para su concreto ejercicio.

El fundamento básico de esta normativa se articula en tres pilares, que se constituyen en tres derechos básicos de ciudadanía y, a la vez, suponen determina-

das obligaciones para las Administraciones Públicas garantes de estos derechos. Como reconoce el art. 3, en principio, estos derechos se reconocen a «todos», pero la norma limitará este concepto en función del derecho en cuestión, estableciendo diferentes regímenes de legitimación en base a dos conceptos: 1º) el de «público»: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que sea de aplicación; y 2º) el «personas interesadas»: que sería toda persona física o jurídica que cumpla los requisitos generales de legitimación del art. 31 LRJ-PAC, o cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los requisitos establecidos en el art. 23 de la norma, esto es, que acredite el cumplimiento de tres requisitos: que tengan entre sus fines estatutarios la protección del medio ambiente en general o de alguno de sus elementos en particular; que se hubiera constituido al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar sus fines estatutarios y que desarrollen su actividad en un ámbito territorial afectado por la actuación u omisión administrativa. La exigencia de estos requisitos cualificados supondrá, en algún caso, una legitimación rigurosa y más estricta que la prevista en el Convenio de referencia.

Los derechos reconocidos normativamente, atendiendo a este criterio gradual de legitimación, se resumen en los siguientes:

a) Acceso a la información medioambiental (Título II): instrumento esencial para la concienciación y educación ambiental de la sociedad, contempla una doble faceta, de suministro activo y pasivo de la información. Desde la primera, se garantiza el derecho a obtener información que obra en poder de las autoridades públicas, o en el de otros sujetos en su nombre, sin obligación de declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede. Para ello, la norma arbitra en sus arts. 10 a 14 los requisitos que deberán contener las solicitudes de información ambiental, el formato de la información y las excepciones a la obligación administrativa de facilitar la información requerida –en este caso con importantes límites, con exigencia de motivación y exigencia de interpretación restrictiva–. La segunda faceta, desde una perspectiva pasiva, regula el derecho a recibir información medioambientalmente relevante (cuyo contenido mínimo se regula en el art. 7) por parte de las autoridades, que están obligadas a sistematizarla, actualizarla de acuerdo a los medios tecnológicos disponibles y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.

b) Participación del público en el proceso de toma de decisiones (Título III), que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de determinados planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario[1]. La

1. El ámbito material que puede resultar afectado es bastante amplio: protección de las aguas, contra el ruido, suelos, contaminación atmosférica, ordenación del territorio y uso del suelo, conservación de la naturaleza y diversidad biológica, montes y aprovechamientos forestales, gestión de residuos, productos químicos, biotecnología, emisiones y vertidos, evaluación de impacto ambiental y aquellas otras que establezca la normativa autonómica. Se exluyen los

regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio y en la legislación comunitaria –concesión de autorizaciones ambientales integradas, evaluación de ciertos proyectos, evaluación de determinados planes y programas y los previstos en la legislación de aguas– se difieren a la legislación sectorial correspondiente[2]. En este derecho no se establece un procedimiento general, por tratarse de una competencia compartida, regulando simplemente los principios informadores de la actuación pública en la materia, correspondiendo a las administraciones competentes determinar los miembros del público que tendrán consideración de interesados y pueden, por tanto participar en el procedimiento, lo que supone, en definitiva, la posibilidad de restringir la legitimación amplia que se prevé en el Convenio.

c) Derecho de acceso a la justicia (Título IV), al objeto de garantizar a los ciudadanos una tutela judicial efectiva para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce la norma. Los recursos –administrativos o en sede judicial– se rigen por el régimen general, aunque el art. 21 regula un tipo de reclamación específica para las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley a los deberes de suministrar información ambiental. En último término se posibilita una acción popular –más restringida también que la prevista en el Convenio– que habi-

---

procedimientos normativos referidos a defensa nacional, seguridad pública, protección civil, defensa en el mar.

2. Debe observarse que existe una problema de integración normativa entre la regulación de estas cuestiones de participación contenidas en la Ley 27/2006, y los derechos regulados en la Ley estatal de evaluación estratégica. Una primera cuestión, a nuestro modo de ver, problemática y no resuelta definitivamente, se refiere al ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, puesto que su artículo 17 establece una remisión a la LEAE para la determinación del contenido del derecho a la participación pública en los planes y programas afectados por esta norma, en concreto «los planes y programas en materia de aguas así como aquellos otros afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente». Precepto que se completa con lo dispuesto en la DA Quinta, que prevé la sumisión al procedimiento previsto en la LEAE para la elaboración, modificación o revisión de los planes y programas que sean competencia de la Administración general del Estado o de sus organismos públicos. De modo que los derechos específicamente reconocidos por la Ley 27/2006 se aplicarían exclusivamente a los planes/programas que versen sobre estas materias: residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases y residuos de envases, calidad del aire y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica. Aunque a nuestro juicio surge el problema de que alguno de estos planes ya están sometidos a la normativa de evaluación ambiental estratégica, sin que se acierte a comprender la discriminación o tipificación específica a que quiere referirse la Ley 27/2006. En todo caso, debemos entender que, ante una duda razonable, la norma preferentemente aplicable será la LEAE, en virtud de lo dispuesto en el art. 16.3 Ley 27/2006, puesto que lo previsto en esta última norma «no sustituye en ningún caso cualquier otra disposición que amplíe los derechos reconocidos en esta ley». Y lo cierto es que la LEAE concreta y, a nuestro juicio, amplía el contenido de los derechos de participación regulados con carácter general e inespecífico en la Ley 27/2006.
   Por otro lado, el art. 18 excluye de la aplicación de la norma: «los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que tengan por único objeto la aprobación de planes y programas, que se ajustarán a lo establecido en su normativa específica». Sin que se acierte tampoco a comprender esta tajante excepción normativa, más cuando en la LEAE tales procesos normativos relacionados con la planificación no resultan excluidos del ámbito de aplicación de la norma. Por tanto, nos encontramos de nuevo ante un problema de aplicación hermenéutica que sólo la práctica y quizás la jurisprudencia podrá resolvernos.

litaría a determinados sujetos legitimados en los términos de la Ley (y no al público en general)[3] a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable a otro particular, o a una autoridad pública, que constituya una vulneración de la legislación ambiental nacional.

Sin detenernos en el contenido exhaustivo de tales derechos, la regulación más destacable de la norma resulta ser la forma en que aquellos deben ser garantizados por las Administraciones, concretando una paleta de obligaciones públicas de concreto contenido que, a nuestro juicio, deberán suponer cambios relevantes en el modelo clásico de actuación pública, tanto a nivel organizativo como funcional. Es importante que, además, la norma no se queda en obligaciones de contenido más o menos genérico, sino que concreta en detalle la forma de hacerlas efectivas, como queda demostrado en las Disposiciones Adicionales sexta a duodécima. Así, por ejemplo, en materia de garantía del derecho a la información, las administraciones se verán obligadas a:

– elaborar listas de autoridades públicas y hacerlas públicamente accesibles, debiendo existir al menos una «lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma»;

– uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información, por ejemplo en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público y creación de enlaces con direcciones electrónicas que posibiliten el acceso informativo. Por ello, en el marco de los programas de Ministerio de AAPP para el fomento de las tecnologías de la información y comunicación propondrá fórmulas de colaboración entre las Administraciones para facilitar la aplicación de la Ley (DA 6). Y asimismo, los registros telemáticos de la AGE deberán incluir entre sus procedimientos telemáticos los relativos a la resolución de solicitudes de información ambiental (DA 9);

– garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental. En este sentido, la AGE debe poner en marcha un Plan de Formación específico tendente a sensibilizar a su personal respecto a los derechos y obligaciones previstos en la norma (DA 11).

– actualización de la información, precisión y susceptibilidad de comparación, previéndose en la norma un contenido mínimo de la información objeto de difusión; además se obliga a todas las Administraciones (estatal, autonómicas y locales) a la elaboración y publicación de informes de coyuntura sobre el estado del medio ambiente como mínimo una vez al año y cada cuatro años un informe completo;

3. En efecto, sólo se encuentran legitimados para ejercer la acción popular prevista en el art. 22 de la norma las personas jurídicas que acrediten el cumplimiento acumulativo de tres requisitos: que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o alguno de sus elementos; que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades estatutarias; que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación u omisión administrativa.

– designación de unidades responsables de información ambiental;

– creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada;

– creación de registros o listas de información ambiental que obre en poder de las administraciones o puntos de información con indicaciones claras sobre dónde encontrar dicha información; para ello, la Administración podrá promover convenios de colaboración con el sector empresarial u otras organizaciones al efecto de establecer puntos de información digitalizada.

Desde la perspectiva de la participación pública en asuntos de carácter ambiental, ya se trate de planes, programas o disposiciones de carácter general, deberá garantizar una información adecuada y de calidad, inteligible y que el público en general tenga el derecho a presentar observaciones, opiniones o alegaciones, y a participar en determinados procedimientos, en su caso, antes de que se adopten las decisiones finales, otorgando plazos razonables para el conocimiento y el suministro de información y recepción de la opinión pública, debiendo tener en cuenta en éstas los resultados de tal participación.

En este sentido, tanto la Ley de evaluación ambiental estratégica como la modificación del RD Legislativo 1302/86 de evaluación de impacto ambiental y la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación (modificadas en la ley que comentamos) prevén medidas específicas referidas a tramitación, plazos y contenido de la información para garantizar los derechos reconocidos legalmente.

4. REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS ESTATALES DE CONTENIDO BÁSICO

En este apartado daremos cuenta de tres de las normas de carácter básico, que han sido aprobadas por el Estado. En primer lugar, se deben señalar dos Reales Decretos de desarrollo normativo de Leyes básicas estatales, el RD 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental y el RD 679/2006, de 2 de junio por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados. Respecto del primero, que no pudo ser recogido en el anterior Observatorio, su cometido es el establecer la evaluación y gestión del ruido ambiental, para prevenir, evitar o reducir sus efectos nocivos. Se desarrolla de este modo el concepto de ruido ambiental y el carácter de sus efectos y se prevén instrumentos para la consecución de su finalidad paliativa como son los mapas estratégicos de ruido, los planes de acción, con medidas especiales cuando el ruido afecte a la salud humana, y el acceso de los ciudadanos a la información sobre el ruido.

Por su parte el reglamento de aceites industriales usados, pone en práctica la obligación de los fabricantes de aceites lubricantes respecto de correcta gestión de los residuos que se originen tras su uso. De esta forma, los fabricantes, en primer lugar deberán respetar en el proceso de fabricación la exigencia del menor número

de sustancias peligrosas en la composición del aceite y además deberán elaborar planes empresariales de prevención. La medida quizás más eficaz estriba en la posibilidad de que los poseedores de aceites usados puedan eximirse de su responsabilidad en la gestión del residuo entregándoselos al fabricante, quien asumiría los deberes de correcta gestión hasta su reciclado, valorización energética o eliminación. A su vez los fabricantes pueden crear un sistema integrado de gestión de aceites usados, financiado por los propios fabricantes, para la recogida selectiva y gestión del referido residuo.

Otro conjunto de normas hacen referencia a aspectos aplicativos u organizativos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Así en la Resolución de 8 de febrero de 2006, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, se aprueban normas para el registro, valoración e información de lo derechos de emisión de gases de efecto invernadero, solucionando las dudas surgidas sobre el tratamiento de algunas operaciones económicas, como el mecanismo de asignación gratuita y la exigencia de entrega de los derechos de emisión equivalentes a las emisiones de gases realizadas en el ejercicio precedente. También en el RD 202/2006, se regula la composición de las mesas de diálogo social previstas en el artículo 14 de la mencionada Ley 1/2005. Finalmente, la Orden del Ministerio de medio Ambiente, 1445/2006, de 9 de mayo, regula las tarifas del Registro Nacional de Derechos de Emisión.

Damos cuenta, por último, de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 1742/2006, de 29 de mayo por la que, en aplicación de lo dispuesto en la STC 101/2005, sobre distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en materia de Parques Nacionales y del Plan Director, se crea el Comité Científico de la Red de Parques Nacionales.

5. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

No se han producido este año grandes innovaciones interpretativas, por lo que daremos cuenta de las aplicaciones a casos concretos de anteriores criterios doctrinales previamente ya establecidos. Así, en al STC 331/2005, de 15 de diciembre, (BOE de 12 enero 2006), se declara inconstitucional el artículo 16.7 de la Ley del parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana. En dicho precepto se atribuía al Consejo de Participación la competencia para «aprobar los planes sectoriales que en su caso desarrollen el plan rector de uso y gestión». El TC, en aplicación de la doctrina sentada en la anterior STC 194/04, va a declarar que: «La ley autonómica tampoco puede atribuir a un órgano de cooperación predominantemente consultivo y deliberante y, en todo caso, no ejecutivo, en el que se integran además de la Comunidad Autónoma, representantes del Estado, de los entes locales y de intereses sociales privados, el ejercicio de funciones administrativas de carácter aplicativo o ejecutivo que, por ser de tal naturaleza, han de ejercerse por la Comunidad Autónoma en régimen de propia

OBPAM7A060 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:57:42

responsabilidad, toda vez que las competencias son, además de indisponibles, irrenunciables».

En la STC 32/2006, de 1 de febrero (BOE 1 marzo 2006), y en aplicación de la mencionada STC 104/2006, se estiman los conflictos de competencia promovidos por la Diputación General de Aragón y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el RD 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determinaba la composición y el funcionamiento del Consejo de la red de Parques nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y sus patronatos.

Finalmente, en la STC 101/2006, de 30 de marzo (BOE 4 mayo 2006) se vuelve a hacer aplicación del contenido de la STC 13/98, relativa a la evaluación de impacto ambiental realizada por la propia Administración que realiza o autoriza una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia. En virtud de esa jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.

6. BIBLIOGRAFÍA

A) Relativa a la Ley 9/2006.

GARRIDO CUENCA, N. «La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas». *Revista Aranzadi Derecho Ambiental.* núm. 5. 2004.

— «Evaluación ambiental estratégica de planes y programas: Análisis del régimen normativo estatal (Ley 9/2006) y su desarrollo autonómico», en *La Planificación Ambiental* (Coord. Rubén SERRANO). En prensa.

OÑATE, J. J., PERERIRA, D., SUÁREZ, F., RODRÍGUEZ, J. J. y CHACÓN, J., *Evaluación ambiental estratégica: la evaluación ambiental de políticas, planes y programas.* Ed. Mundi. Prensa. Madrid. 2002.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., «Evaluación ambiental estratégica de planes y programas», en *Diccionario de Derecho Ambiental,* (ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., Directores) Iustel. Madrid. 2006.

SALAZAR ORTUÑO, E. «Consideraciones previas a la transposición de la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente». *Revista Aranzadi Derecho Ambiental.* núm. 3. 2003.

VERDÚ AMORÓS, M., «Una visión sintética del significado de la evaluación ambiental estratégica». *Revista Aranzadi Derecho Ambiental.* núm. 10. 2006.

B) Relativa a la Ley 10/2006

CALVO SÁNCHEZ, L. (Coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho estatal y autonómico.* Thomson-Civitas. Pamplona. 2005.

CALVO SÁNCHEZ, L. *Montes y bosques, protección ambiental» en «Diccionario de Derecho Ambiental* (ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, Directores). Iustel. Madrid. 2006.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., *Los Montes de Particulares en el Derecho Administrativo Español.* Thomson-Civitas. Pamplona. 2004.

MORENO MOLINA, J. A., «La protección de los bosques», en *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente* (ORTEGA ÁLVAREZ, L. Director), 4ª Ed. Lex Nova. Valladolid. 2005.

SARASÍBAR IRIARTE. M., *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las funciones Ambientales de los Bosques.* Thomson-Aranzadi. Pamplona.2007.

C) Relativa a la Ley 27/2006

GARCÍA URETA, A., «Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho a la participación a la luz del Convenio Aarhus de 1998», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.* núm. 7. 2005.

LAZCANO BROTONS, I., «El derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente en la Directiva 2003/4/CE», en *Estudios de Derecho Ambiental europeo* (GARCÍA URETA, A., Coord.). LETE. Pamplona. 2005.

LOZANO CUTANDA, B., «Información: Acceso y difusión en materia ambiental». en *Diccionario de Derecho Ambiental* (ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., Directores). Iustel. Madrid. 2006.

PEÑALVER I CABRÉ, A., «ONGs y protección del medio ambiente», en *Diccionario de Derecho Ambiental* (ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., Directores) Iustel. Madrid. 2006.

— «Participación y acceso a la justicia en materia ambiental», en *Diccionario de Derecho Ambiental* (ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., Directores) Iustel. Madrid. 2006.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA, A., *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio.* Ed. Aranzadi. Navarra. 2006.

OBPAM7A060 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 16:57:42

VII

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

Sumario

Página

1. Introducción 163
2. Jurisprudencia sobre temas sustantivos 164
   2.1. Derechos fundamentales y contaminación acústica (STC 323/2006). 164
   2.2. El principio de legalidad en materia de infracciones y sanciones administrativas (SSTC 98, 187 y 252/2006) 165
   2.3. Las garantías del procedimiento sancionador (STC 35/2006) 170
   2.4. Igualdad en la aplicación de la Ley (SSTC 27 y 246/2006) 171
   2.5. Medidas cautelares en procesos competenciales (AATC 283 y 303/2006) 172
3. Jurisprudencia sobre temas competenciales 173
   3.1. Evaluación de impacto ambiental (STC 101/2006) 173
   3.2. Parques Nacionales (STC 32/2006) 175
   3.3. Tributos ambientales (STC 179/2006) 176
4. Principales aportaciones doctrinales 179
5. Lista de sentencias y autos 179
   5.1. Temas sustantivos 179
   5.2. Temas competenciales 180

* * *

OBPAM7A070 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 15:59:37

1. INTRODUCCIÓN

2006 no ha sido un año excesivamente pródigo en jurisprudencia constitucional sobre temas ambientales, y las escasas resoluciones habidas tampoco presentan grandes novedades.

De todas formas, tres bloques de Sentencias van a recibir aquí una atención especial, bien sea porque la temática abordada por ellas no fue tratada específicamente en el informe general 1978-2005, lo que ocurre en el caso de las SSTC 98, 187 y 252/2006, sobre el sistema de infracciones y sanciones de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales, o bien para completar las reflexiones efectuadas en dicho informe, como es el caso de la STC 101/2006, sobre el reparto de competencias en materia de evaluación de impacto ambiental, y de la STC 179/2006, sobre los impuestos ecológicos.

Por lo demás, y siguiendo el mismo esquema que entonces, vamos a sistematizar la jurisprudencia del 2006 distinguiendo entre temas sustantivos y competenciales.

2. JURISPRUDENCIA SOBRE TEMAS SUSTANTIVOS

2.1. Derechos fundamentales y contaminación acústica (STC 323/2006)

El caso discutido en la STC 323/2006, de 20 de noviembre, podría haber brindado tal vez una buena oportunidad para el desarrollo de la jurisprudencia sobre la interpretación en clave ambiental de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la privacidad domiciliaria (art. 18.2 CE), iniciada por la STC 119/2001 (Moreno Gómez), de no haber sido por un error procesal que abocó a la inadmisión por Sentencia del recurso de amparo.

Los solicitantes de amparo estuvieron padeciendo durante cuatro años los ruidos y vibraciones producidos por las máquinas de calefacción y aire acondicionado instaladas en unas oficinas del piso de abajo sin las debidas medidas de insonorización. Entablada demanda de responsabilidad civil extracontractual contra la empresa titular de las oficinas, la misma fue estimada en primera instancia, pero desestimada en apelación en virtud de una diferente valoración de la prueba practicada respecto de la afectación de dicha situación a la salud física y moral de los demandantes y, en consecuencia, de la existencia o no de daños y perjuicios resarcibles.

No es necesario detenernos más en los pormenores del caso ni en los méritos de fondo del recurso de amparo, no tan evidentes a primera vista, porque dicho recurso, aunque inicialmente admitido a trámite, fue finalmente objeto de inadmisión por Sentencia (cosa que, aunque infrecuente, es perfectamente posible), debido, como decíamos, a un error procesal no infrecuente y frente al que conviene prevenir a todo potencial demandante de amparo, consistente en la previa interposición de un recurso manifiestamente improcedente que convirtió en extemporá-

neo el recurso de amparo, sujeto al breve plazo de veinte días a partir de la notificación de la resolución que pone fin al proceso judicial (art. 44.2 LOTC). En este caso, un incidente de nulidad de actuaciones (del art. 240.3, hoy art. 241 LOPJ) frente a la Sentencia dictada en apelación por supuesta incongruencia omisiva derivada de la no valoración de un informe policial, lo que no constituye un defecto formal, sino en todo caso de fondo, para el que aquel remedio resulta manifiestamente improcedente.

2.2. El principio de legalidad en materia de infracciones y sanciones administrativas (SSTC 98, 187 y 252/2006)

Las exigencias derivadas del principio de legalidad en materia de infracciones y sanciones administrativas (art. 25.1 CE) no presentan ninguna singularidad en el campo ambiental, pero no cabe ninguna duda de que éste constituye uno de los principales bancos de prueba para la puesta a punto de la jurisprudencia constitucional al respecto.

Curiosamente, en el ejercicio 2006 se han sucedido tres Sentencias (las SSTC 98/2006, de 27 de marzo, 187/2006, de 19 de junio y 252/2006, de 25 de julio) que cuestionan la constitucionalidad, desde el prisma del artículo 25 CE, del sistema sancionador establecido por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (en adelante, LCEN). Ni el extremo conflictivo, que a continuación precisaremos, ni la doctrina establecida en dichas Sentencias suponen en realidad novedad alguna, pues se remontan ya a la Sentencia 100/2003, de 2 de junio, luego confirmada por la STC 210/2005, de 18 de julio. Pese a ello, como la cuestión tiene indudable interés y no fue objeto de atención específica en el informe 1978-2005, vamos a dedicarle ahora una cierta atención.

Lo que, en síntesis, ha venido declarando el Tribunal Constitucional desde la mencionada STC 100/2003 es que el sistema de infracciones y sanciones administrativas establecido, con carácter básico, en los artículos 37 y ss. de la LECN, en su versión inicial, no satisface por sí solo las exigencias derivadas del principio de legalidad, concretamente en su vertiente material y referida a las sanciones, al no establecer una graduación de las infracciones tipificadas, dejando, a juicio del Tribunal, un excesivo margen de discrecionalidad en manos de la Administración.

Conviene recordar que, en efecto, la LCEN, en su redacción original, tras establecer en el artículo 38 un catálogo básico de infracciones administrativas («sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica que desarrolle estas normas de protección y las leyes reguladoras de determinados recursos naturales»), se limitaba en el artículo 39.1, dedicado a las sanciones, a establecer una serie de criterios generales para la calificación de las infracciones como leves, menos graves, graves y muy graves («Las citadas infracciones serán calificadas de leves, menos graves, graves y muy graves atendiendo a su repercusión, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias

del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o del bien protegido») y a fijar el importe mínimo y máximo de las multas correspondientes a cada una de estas cuatro categorías (entre 10.000 y 50.000.000 ptas.), pero sin determinar por sí misma la gravedad relativa de cada uno de los tipos de infracción recogidos en aquel listado.

Pese a que el origen de los males parece encontrarse en el propio sistema legal, el Tribunal Constitucional no lo entiende así, ni llega, por tanto, a declarar la inconstitucionalidad del artículo 39.1 LCEN, al entender que se trata simplemente de una norma incompleta, que no generaría inseguridad caso de existir el desarrollo legislativo de que es susceptible dado su carácter básico y al que no se opone su tenor literal («serán calificadas»), que no excluye que esa calificación sea hecha por vía normativa y no directamente por la Administración de manera casuística al resolver cada expediente sancionador. Así pues, todas y cada una de las Sentencias mencionadas (dictadas en sendos recursos de amparo frente a sanciones impuestas en aplicación de la LCEN por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, salvo en el caso resuelto por la STC 252/2006, en el que la Administración sancionante era el Organismo Autónomo Parques Nacionales) se limitan a anular las sanciones impugnadas en los respectivos recursos, sin necesidad de plantear una autocuestión de inconstitucionalidad (como procedería en caso contrario, de acuerdo con lo previsto en el art. 55.2 LOTC).

Por último, cabe destacar que la anulación de las sanciones por el motivo indicado no se extiende a la obligación de reparar los daños causados (art. 37.2 LCEN), por la sencilla razón, que convincentemente ponen de manifiesto las Sentencias, de que, al carecer dicha obligación de naturaleza sancionadora, no le resultan aplicables las exigencias del principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 CE.

Confieso que no había reparado hasta la fecha en este conjunto de Sentencias que, sin duda, merece alguna reflexión. En primer lugar, sobre sus repercusiones prácticas y, en segundo lugar, sobre sus propios méritos.

A) En cuanto a lo primero, parece evidente que la STC 100/2003, de 2 de junio, pese a eludir la declaración de inconstitucionalidad del capítulo sancionador de la LCEN, tenía unas consecuencias formidables. Nada menos que lo que venía a decir es que todas las sanciones impuestas hasta la fecha, y por supuesto las que se impusieran en el futuro, con el único fundamento de la LCEN, sin intermedio de otras normas más detalladas (autonómicas o, en su caso, estatales), eran inconstitucionales. Y no serían pocas, si tiene en cuenta que no todas las Comunidades Autónomas contaban (cuentan) con legislación propia en la materia, lo tardío de algunos de desarrollos autonómicos o su carácter incompleto (como era el caso precisamente de la legislación andaluza). La firmeza y completa ejecución de muchas de estas sanciones supuso obviamente un límite para los efectos de la Sentencia hacia el pasado (arts. 40.1 LOTC y 73 LJCA, *mutatis mutandis*). Pero hacia el

futuro podían ser devastadores, lo que explica la rápida reacción por parte del legislador.

En efecto, por medio de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el 2004 (art. 126.6 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), el legislador estatal introdujo un nuevo apartado 4 en el artículo 39 LCEN, en el que, «a efectos del ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración General del Estado y sin perjuicio de lo que puedan disponer al respecto leyes especiales», calificaba uno por uno como leves, menos graves, graves o muy graves los catorce tipos de infracción enumerados en el artículo 38. Y lo propio hizo la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la que procedía la sanción que dio lugar a la STC 100/2003, modificando su Ley de Espacios Naturales Protegidos (el art. 26 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección), mediante la Ley de acompañamiento de sus Presupuestos para 2004 (Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas).

No sabría decir si todas las legislaciones autonómicas en la materia contienen a día de hoy un catálogo de infracciones y sanciones suficientemente preciso, pero, aunque no fuera así, la aplicación como Derecho supletorio del artículo 39.4 LCEN podría garantizar la constitucionalidad de las sanciones impuestas por las Administraciones autonómicas a partir de la entrada en vigor de la reforma llevada a cabo por la Ley 62/2003.

Estamos hablando, pues, afortunadamente, de un problema coyuntural. Téngase en cuenta, a este respecto, que los casos enjuiciados por las SSTC 210/2005 y 98, 187 y 252/2006 se refieren todos ellos, lógicamente, a sanciones impuestas por la Administración con anterioridad a aquella fecha.

De todas formas, resulta curioso comprobar cómo todavía se siguen dictando Sentencias «desestimatorias» frente a sanciones impuestas en aplicación de la LCEN con anterioridad a aquella fecha (p. ej., la STSJ de Murcia de 31 de mayo de 2006 [JUR 2007, 43961]), lo que sólo puede obedecer al desconocimiento de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de que venimos hablando. Frente a este tipo de Sentencias, existen por supuesto otras que sí han hecho aplicación de la misma, como la STSJ de Cantabria de 14 de abril de 2004 (JUR 2004, 146909) o la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Teruel de 28 de julio de 2004, que con exceso llegó a anular incluso la obligación de reparación de daños (tema que ciertamente no se había planteado todavía en la STC 100/2003), lo que dio lugar a que en casación en interés de Ley el Tribunal Supremo fijara la doctrina legal correcta (STS de 16 de noviembre de 2005, [RJ 2006, 750]).

B) En cuanto a la cuestión de fondo, aunque la solución del caso (que hay que considerar asentada, por cuanto las Sentencias referidas proceden de ambas Salas) parece en principio elogiable, en la medida en que refuerza la vertiente

sustantiva del principio de legalidad, que constituye el flanco más débil de la jurisprudencia constitucional en la materia, presenta, a mi juicio, algunos aspectos discutibles que impiden aceptarla sin ninguna reserva.

a) En primer lugar, debemos reparar en las consecuencias que tiene esta jurisprudencia sobre la técnica a seguir por la legislación básica en el capítulo de infracciones y sanciones administrativas. Aunque, como ya nos consta, el Tribunal Constitucional se abstuvo de declarar inconstitucional la fórmula utilizada por la LCEN, centrando el reproche en la falta de desarrollo legislativo y por lo tanto en la aplicación, resulta claro que ha firmado su sentencia de muerte.

Seguramente con la mejor de las intenciones, pretendiendo no exceder el ámbito de lo básico, la LCEN reservó a las legislaciones autonómicas, como aspecto concerniente al desarrollo legislativo, la clasificación de las infracciones con arreglo a su gravedad (y así lo entendió también, dicho sea de paso, la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 32), pero también con toda seguridad al legislador estatal no se le pasó por la cabeza que, en tanto dicho desarrollo legislativo no se produjera, el sistema de infracciones y sanciones previsto en la LCEN iba a ser pura y simplemente inaplicable, por encerrar un margen de discrecionalidad excesivo para la Administración, insalvable a pesar del establecimiento de unos criterios generales de graduación de las infracciones. De haberlo sospechado, es claro que no habría utilizado esta técnica, porque la legislación básica no es una «ley de bases» del artículo 82 CE, sino una legislación de mínimos, pero que aspira a ser suceptible de aplicación directa e inmediata *(self-executing)*.

Abrogada, pues, esta técnica, al legislador básico sólo le queda la opción de clasificar por sí mismo las infracciones, aunque ello suponga, como efecto secundario, reducir el margen de desarrollo autonómico (que es la técnica mayoritariamente seguida en la práctica) o proceder a dicha clasificación a los solos efectos de la Administración General del Estado cuando disponga de competencia ejecutiva en la materia, que es precisamente lo que se hizo al reformar el artículo 39 LCEN en cumplimiento de la STC 100/2003.

Pero justamente en este caso, aún cabe llamar la atención sobre un hecho sobrevenido y relevante: la declaración de inconstitucionalidad de la gestión conjunta de los Parques Nacionales (STC 194/2004, de 10 de noviembre), que ha privado al Estado de las competencias ejecutivas de carácter sancionador que residualmente le quedaban en materia de espacios naturales protegidos. Este hecho, en combinación con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal, supone en principio y de manera automática la inconstitucionalidad de un precepto de las características del artículo 39.4 LCEN. Las consecuencias indirectas (y no previstas) de la STC 194/2004 podrían ser, pues, formidables, porque podríamos volver a la situación de partida, de falta de predeterminación normativa para las sanciones impuestas directamente al amparo de la LCEN en Comunidades Autónomas carentes de normativa propia o con regulación insuficiente del capítulo sancionador. De todas formas, «quien puede lo más, puede lo

menos», y si el Estado puede clasificar por sí mismo las infracciones sin exceder de lo básico aun careciendo de competencias ejecutivas, cabría reinterpretar de este modo el artículo 39.4 como única forma de salvar su constitucionalidad.

b) La otra reflexión de fondo es ya independiente del carácter básico o no de la normativa, y se refiere a la suficiencia o no de la técnica empleada por la LCEN, en sí misma considerada, para cumplir con las exigencias materiales del principio de legalidad en materia sancionadora.

Es obvio que, con independencia de las motivaciones y de la posibilidad de desarrollo autonómico, la LCEN pretendía poner a punto un sistema sancionador suceptible de aplicación inmediata por las Administraciones competentes, quienes, con base en los criterios establecidos en el artículo 39.1, tendrían que clasificar caso por caso las infracciones en una de las cuatro categorías previstas. ¿Genera un sistema así un grado inaceptable de inseguridad jurídica? o, lo que es lo mismo, ¿confiere un grado inaceptable de discrecionalidad al aplicador, en este caso, a las Administraciones con competencias sancionadoras? Estas y no otras son las cuestiones clave.

Nos consta que esto es precisamente lo que ha entendido el Tribunal Constitucional, aunque, a mi parecer, las cosas no están tan claras. El precedente en el que principalmente se apoyan estas Sentencias es el constituido por la STC 207/1990. Pero la normativa entonces enjuiciada y censurada fue el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción original, el cual presentaba diferencias significativas con la contenida en la LCEN, pues aquel precepto no establecía propiamente un catálogo de infracciones («Son infracciones laborales de los empresarios las acciones u omisiones contrarias a las disposiciones legales en materia de trabajo») ni criterios para determinar la gravedad de las mismas («Las sanciones se graduarán en atención a la *gravedad* de la infracción [la cursiva es nuestra], malicia o falsedad del empresario, número de trabajadores afectados, cifra de negocios de la empresa y reincidencia»), cosas que sin embargo sí hace la LCEN. El grado de indeterminación de aquel precepto era, pues, considerablemente superior.

No obstante, lo bien cierto es que, abstracción hecha de estas diferencias, en la STC 207/1990 (FJ 3), el Tribunal Constitucional dejó sentado que del artículo 25.1 CE «se sigue la necesidad, no sólo de la definición de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas», es decir, de la graduación normativa de las infracciones (como contrapuesta a una graduación *ad hoc* en el momento de la aplicación), que por sí misma tampoco establecía la LCEN, por lo que su censura por las Sentencias que comentamos (con los matices que ya conocemos) constituye un corolario lógico de aquella doctrina. Doctrina que, como es sabido, reproduce ahora, en el plano de la legalidad ordinaria, el artículo 129.1 LRJ-PAC («Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves»), estableciendo incluso una reserva (formal) de ley que no se deduce necesariamente de la jurisprudencia constitucional («No es éste el momento oportuno para avanzar el rango de esta

norma...», dicen sistemáticamente las Sentencias que aquí comentamos, p. ej., la STC 100/2003, FJ 7).

Lo que me permito dudar en este momento es que la clasificación por la normativa sancionadora administrativa de los tipos de infracción en una de las tres o cuatro categorías suponga necesariamente una ventaja frente a la alternativa del establecimiento de unos criterios generales de graduación, porque, a diferencia de los tipos penales, los tipos de las infracciones administrativas constituyen a menudo «macrotipos» que encierran infracciones de muy distinta entidad, de manera que su clasificación unívoca como muy graves, graves o leves, pese a ofrecer una aparente mayor seguridad jurídica, puede producir consecuencias indeseables desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, que también constituye una exigencia vinculada con el principio de legalidad. Por poner sólo un ejemplo: el artículo 39.4 LCEN califica, ahora, en todo caso como infracción muy grave (multa de 10 a 50 millones de pesetas) la del apartado 1 del artículo 38: «La utilización de productos químicos (...) que alteren las condiciones de habitabilidad de los espacios naturales protegidos con daño para los valores en ellos contenidos», con independencia de la entidad del daño, que es precisamente uno de los criterios objetivos previstos por el artículo 39.1. Como puede verse, lo que se gana «aparentemente» en seguridad jurídica, se pierde en proporcionalidad.

En el contexto de las relaciones de sujeción especial, en el que el Tribunal Constitucional se muestra a veces más flexible con las garantías materiales del principio de legalidad, se exige, no obstante, como contrapartida, compensar el nivel inferior de predeterminación normativa con un «plus de motivación» en el momento de su aplicación (STC 151/1997, FJ 3), lo que podría ser una solución preferible en ciertos casos incluso fuera de aquel contexto.

2.3. LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (STC 35/2006)

La aplicación en lo sustancial de las garantías procesales del artículo 24 CE a los procedimientos administrativos de carácter sancionador constituye jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, que, por lo demás, no presenta tampoco singularidad alguna en materia ambiental.

Por ello, bastará aquí con dar breve noticia de la existencia en este período de una sentencia, la STC 35/2006, de 13 de febrero, que, versando sobre esta constelación de problemas constitucionales, atañe a la legislación ambiental.

Se trataba de la sanción impuesta por la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid a un transportista por llevar a cabo un vertido incontrolado de escombros en un paraje del municipio de Aranjuez, conducta calificada como infracción grave del artículo 34.3 b) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Las quejas que motivaron el recurso de amparo eran de orden procedimental y no sustantivo. Guardaban relación en esencia con la falta de traslado al expedientado de un informe de los agentes de la policía local, evacuado a instancias del órgano instructor, en el que aquéllos ratificaban y ampliaban los hechos puestos de mani-

fiesto en su denuncia. Aunque en la demanda de amparo se invocaban otros derechos, el Tribunal reconduce la cuestión a la posible vulneración del *derecho a ser informado de la acusación* (art. 24.2 CE), como «garantía de inalterabilidad de los hechos esenciales objeto de acusación y sanción a los efectos de que el expedientado pueda ejercer de forma efectiva su derecho de defensa» (FJ 6), reafirmando así su aplicabilidad en el ámbito sancionador administrativo. En este caso, el amparo se deniega, porque, a partir del examen de la actuaciones, el Tribunal llega a la conclusión de que dicho informe no alteraba la versión inicial de los hechos, de modo que su falta de traslado no supuso una indefensión material, constituyendo a lo sumo una irregularidad sin relevancia constitucional.

Incidentalmente, la Sentencia reafirma otra doctrina que no por conocida vale menos la pena reproducir aquí. Y es la relativa a que las lesiones de derechos fundamentales (tanto sustantivos como procedimentales) que se produzcan en los procedimientos administrativos sancionadores son *insubsanables* en vía contencioso-administrativa, por la sencilla razón de que el titular de la potestad sancionadora en estos casos es la Administración y no los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, los cuales pueden reparar la lesión, pero no «subsanarla» [«no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el *ius puniendi* del Estado, sino un proceso contencioso-administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción» (FJ 4)].

2.4. Igualdad en la aplicación de la Ley (SSTC 27 y 246/2006)

No es frecuente que el Tribunal Constitucional dicte Sentencias estimatorias de la vulneración por los Tribunales del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), entre otras razones, porque los requisitos para que se produzca dicha vulneración no son fáciles de cumplir (casos sustancialmente iguales, identidad del órgano judicial, entendiendo por tal no sólo la de la Sala, sino también la de la Sección, y cambio de criterio inadvertido o inmotivado). Por eso, resulta curioso observar la existencia en el año 2006 de dos Sentencias estimatorias de este género y ambas en asuntos que guardan relación con el Derecho ambiental.

Como la aplicación de este derecho fundamental no presenta ninguna singularidad en materia ambiental, nos limitaremos a dar noticia de estos dos casos sin entrar en sus detalles.

El caso resuelto por la STC 27/2006, de 30 de enero, tenía como telón de fondo el rescate de las concesiones de ocupación a favor de varios restaurantes en las playas de San Juan y Muchavista de los municipios de Alicante y Campello, acordado por el Ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente en 1995 con el fin de proceder a la regeneración de dichas playas. El recurso contencioso-administrativo interpuesto por el titular de uno de estos restaurantes («Casa julio») fue estimado por Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de mayo de 1997, en tanto que el presentado por el titular de otro («Casa domingo») fue desestimado por Sentencia de la

misma Sala y Sección de 5 de febrero de 1999, que es a la que el Tribunal Constitucional reprocha la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ley.

Y el resuelto por la STC 246/2006, de 24 de julio, se refería a la denegación por la Confederación Hidrográfica del Júcar de las autorizaciones solicitadas por los Ayuntamientos de dos municipios de la provincia de Cuenca para sembrar y cultivar en la campaña agrícola 2000-2001 en terrenos pertenecientes a sus respectivos términos municipales situados en el vaso del embalse de Alarcón. El recurso contencioso-administrativo interpuesto por uno de los Ayuntamientos (Olivares del Júcar) fue estimado por Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 5 de abril de 2003, mientras que el presentado por el otro (La Almarcha) fue desestimado por Sentencia de la misma Sala y Sección de 15 de julio de 2003, que es la que se achaca la vulneración de aquel principio.

2.5. Medidas cautelares en procesos competenciales (AATC 283 y 303/2006)

Como ya indicamos en el informe 1978-2005, el Tribunal Constitucional ha hecho suyo de diferentes maneras el carácter *informador* de los principios rectores de la política social y económica y, entre ellos, de la protección del medio ambiente (art. 53.3 CE), y una de las más destacadas es la consideración del medio ambiente como *interés preferente* a la hora de adoptar decisiones sobre el mantenimiento o alzamiento de la suspensión de disposiciones o resoluciones autonómicas impugnadas por el Gobierno con invocación del artículo 161.2 CE, en atención a su especial proclividad a sufrir perjuicios de difícil o imposible reparación.

Una nueva confirmación de ese criterio la encontramos en los AATC 283/2006, de 18 de julio, y 303/2006, de 12 de septiembre, recaídos en la tramitación de sendos conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno contra Resoluciones de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid de convocatoria y adjudicación, respectivamente, del contrato de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la carretera autonómica «cierre norte de la M-50».

La cuestión de fondo se refiere a la titularidad de la competencia para ejecutar esa carretera, cuyo itinerario coincide en buena medida con el de otra declarada de interés general e integrada en la Red de Carreteras del Estado, que éste proyecta construir. Para justificar el mantenimiento de la suspensión de las Resoluciones impugnadas, el Abogado del Estado aducía, entre otras, razones de tipo ambiental y, en concreto, la afectación del Monte del Pardo por el trazado previsto por la Comunidad de Madrid. Sin embargo, el Tribunal alza en ambos casos la suspensión porque «lo que prevén las Resoluciones impugnadas no es la realización de las obras, sino de estudios y proyectos previos», de modo que «no puede constatarse aún la certeza e inmediatez de dicha afectación», y porque además la normativa de la Comunidad de Madrid también prevé «la valoración de los intereses medioambientales y la posibilidad de corrección de los posibles perjuicios».

OBPAM7A070 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 15:59:37

3. JURISPRUDENCIA SOBRE TEMAS COMPETENCIALES

3.1. Evaluación de impacto ambiental (STC 101/2006)

La STC 101/2006, de 30 de marzo, habría sido una Sentencia muy relevante de no ser porque sobre el principal tema a examen, la constitucionalidad o no de que el Estado se reserve la evaluación de impacto ambiental (EIA) de los proyectos de su competencia sustantiva, ya se había pronunciado anteriormente el Tribunal Constitucional, y en sentido afirmativo, en la STC 13/1998, de 22 de enero, una de las Sentencias más importantes y polémicas (decidida por siete votos contra cinco) de toda la historia de la jurisprudencia constitucional en material ambiental, que analizamos con cierto detalle en el informe general 1978-2005.

Así pues, lo más destacable de la STC 101/2006, ya que no la novedad del problema, es que confirma por entero el criterio entonces triunfante, y en esta ocasión por unanimidad o, al menos, sin la formulación de ningún voto particular, lo que permite pensar en una solución definitiva de este asunto objetivamente difícil y controvertido.

Si en el caso de la STC 13/1998, de 22 de enero, se trató de un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados artículos del Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de EIA, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre; en éste, la disputa competencial se planteó en sentido inverso, mediante un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a determinados artículos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, que regulaban la denominada «evaluación individualizada de impacto ambiental», atribuyendo en todo caso la competencia para emitir la declaración de impacto ambiental, así como otras facultades conexas, al órgano ambiental autonómico (o, en su caso, a los órganos forales de los territorios históricos), sin hacer excepción alguna en relación con los proyectos de competencia sustantiva estatal; Ley ya posterior, como puede apreciarse, a aquella Sentencia, lo que facilitó las posiciones de las partes, que se remitieron respectivamente a los argumentos de la Sentencia y del voto particular.

La STC 101/2006 declara, pues, la inconstitucionalidad de todos estos preceptos de la Ley vasca (arts. 44.1, 47.1, 4, 6 y 8, 52.2 y 53.2), pero única y exclusivamente en la medida en que afecten a proyectos de competencia estatal [como son algunos de los incluidos en el Anexo I, B), que establece el listado de proyectos sujeto a este tipo de EIA], sin necesidad por tanto de declararlos nulos.

Una sola cuestión merece un comentario adicional. Las competencias controvertidas en este recurso de inconstitucionalidad no eran únicamente de carácter ejecutivo, puesto que, en relación con las llamadas las «facultades conexas o complementarias» se impugnaban tanto actuaciones ejecutivas como aspectos normativos: el plazo máximo para emitir la declaración de impacto y la facultad de pró-

rroga del mismo, el plazo para el inicio de la ejecución de los proyectos y la facultad para conceder eventuales prórrogas, la competencia para la resolución de discrepancias, para el traslado de información a otros Estados y para la suspensión de la ejecución de los proyectos.

De ahí que la Sentencia, además de declarar que tales facultades son «complemento natural inseparable de la facultad principal ya reconocida al Estado», apele a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la accesoriedad de la competencia para establecer reglas especiales de procedimiento: «Y es de añadir que las mencionadas funciones se inscriben en un procedimiento de tramitación de la declaración de impacto que, cuando se refiera a obras y actuaciones de competencia estatal, *sólo puede ser regulado por el propio Estado* [la cursiva es nuestra], de acuerdo con nuestra doctrina sobre la competencia para regular los procedimientos administrativos especiales» (FJ 5).

Pero, a mi juicio, este razonamiento no es tan indiscutible, por las siguientes razones. En origen, al dictarse el Real Decreto Legislativo 1302/1986 y su Reglamento de ejecución (Real Decreto 1131/1988), la EIA parecía incardinarse pacíficamente y por entero, tanto en los aspectos normativos como ejecutivos, en la materia «protección del medio ambiente». Sin embargo, la STC 13/1998 alteró ese planteamiento distinguiendo entre ambos planos: en el plano normativo, la EIA seguía siendo normativa ambiental, lo que explicaba que el Estado pudiera dictar una «legislación básica» en la materia (art. 149.1.23 CE), pero en el plano ejecutivo, y al menos por lo que respecta a los proyectos de competencia estatal, la EIA pasaba a incardinarse competencialmente dentro de la respectiva competencia sustantiva («La Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. *No está ejecutando la legislación básica del medio ambiente*. Ésta se agota en aprobar la norma que obliga a todas las Administraciones públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente...», FJ 8). Esta era posiblemente la única manera de sortear la contundente jurisprudencia del propio Tribunal sobre las competencias ejecutivas en materia ambiental, sentada en la STC 102/1995 (FFJJ 8 y 9), conforme a la cual, en situación de normalidad, a las Comunidades Autónomas les corresponde «la ejecución sin fisura alguna del entero bloque normativo».

Así pues, de acuerdo con el esquema de distribución competencial resultante de la STC 13/1998, no existe en principio impedimento alguno para que las legislaciones autonómicas de EIA, dictadas en ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y adopción de medidas adicionales de protección en materia de medio ambiente, puedan resultar aplicables a proyectos de competencia estatal, siempre y cuando respeten la competencia del Estado para efectuar dicha evaluación como actividad ejecutiva. Así, por ejemplo, todavía no se ha puesto en cuestión la posibilidad de que tales legislaciones autonómicas, al ampliar el ámbito de aplicación de la EIA por encima de las previsiones de la legislación básica, afecten incluso a

proyectos de competencia estatal; cosa que expresamente admite hoy la propia legislación básica («A efectos de lo establecido en este Real Decreto Legislativo *y, en su caso, en la legislación de las Comunidades Autónomas,* el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado», art. 5.1 Real Decreto Legislativo 13002/1986, en la redacción dada por la Ley 6/2001, de 8 de mayo).

La Sentencia que ahora comentamos parece partir, en cambio, de un planteamiento distinto, aunque referido sólo expresamente al «procedimiento», conforme al cual la EIA (el procedimiento de EIA), «cuando se refiera a obras y actuaciones de competencia estatal, *sólo puede ser regulado por el propio Estado*». Técnicamente este planteamiento sólo puede explicarse considerando la EIA como una materia reflexiva, al estilo de la función pública o los contratos administrativos, donde, más allá de la legislación básica, a cada Administración le compete establecer el régimen de su propia actuación. Pero este planteamiento, que podría tener la ventaja de reconducir de nuevo la competencia ejecutiva estatal a la materia de protección del medio ambiente, no casa del todo bien con el de la STC 13/1998, y, llevado a sus últimas consecuencias, más allá del procedimiento, supondría poner en cuestión la exigibilidad de EIA respecto de proyectos de competencia estatal por imperativo de las legislaciones autonómicas, lo que como hemos dicho hasta ahora no se ha puesto en duda.

Todo ello no hace sino poner de manifiesto lo difícil que resulta a veces encajar dentro de un sistema la jurisprudencia constitucional sobre temas competenciales, como ya indicamos en el informe general 1978-2005.

3.2. Parques Nacionales (STC 32/2006)

La STC 32/2006, de 1 de febrero, es por el momento la última de la serie de Sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional a propósito del sistema de «gestión conjunta» de los Parques Nacionales introducido por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo (LCEN); serie iniciada por la STC 194/2004, de 4 de noviembre, al resolver los recursos de inconstitucionalidad planteados por las Comunidades Autónomas de Aragón y Andalucía contra aquella Ley, y continuada por las SSTC 35, 36, 81, 100, 101 y 331 todas del año 2005, que ya tratamos en el informe 1978-2005.

La presente Sentencia resuelve los conflictos positivos de competencia promovidos por los Gobiernos de aquellas mismas dos Comunidades Autónomas contra determinados preceptos del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos parques y de sus Patronatos, es decir, de los tres tipos de órganos colegiados presentes en el sistema diseñado por la Ley 41/1997, y en desarrollo lógicamente de sus previsiones.

OBPAM7A070 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 15:59:37

La Sentencia no aborda, en realidad, ningún problema nuevo. El Consejo de la Red de Parques Nacionales quedó, como hasta ahora, al margen de la impugnación, por lo que la regulación de su composición y funcionamiento efectuada por el Real Decreto permanece incólume. Por el contrario, se declaran lesivos de las competencias las Comunidades Autónomas impugnantes todos los preceptos relativos a las Comisiones Mixtas de Gestión, como lógica consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de estos órganos por la STC 194/2004. Y, por último, respecto de los Patronatos, se admite únicamente el carácter básico de las representaciones estatal, autonómica y local, así como de la pertenencia a los mismos de los Directores-Conservadores, reputándose igualmente vulnerador de las competencias (en este caso, de desarrollo legislativo) de dichas Comunidades Autónomicas el resto de los preceptos relativos a su composición y funcionamiento, cuestión esta también ya prejuzgada en estos términos por la STC 81/2005, de 6 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1999, de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada.

3.3. Tributos ambientales (STC 179/2006)

La fiscalidad se está convirtiendo en uno de los temas ambientales más controvertidos desde el punto de vista constitucional, no por razones sustantivas, pues desde esta perspectiva no existe en principio objeción alguna a que los tributos persigan fines extrafiscales, como puede ser la creación de incentivos positivos o negativos de carácter ambiental, sino por motivos competenciales, relacionados con el límite que establece la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), integrante del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 157.3 CE, a la potestad de las Comunidades Autónomas para la creación de tributos propios sobre «materias que la legislación de régimen local [en la práctica, la Ley de Haciendas Locales] reserve a las Corporaciones locales», salvo expresa autorización y en los términos que la misma contemple (art. 6.3 LOFCA), cosa que no ocurre en relación con los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas (disposición adicional primera de la Ley de Haciendas Locales, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo), cuya «materia imponible» constituye así el principal caballo de batalla.

El último episodio de esta conflictiva materia, a la que ya hicimos referencia en el informe 1978-2005, lo constituye la STC 179/2006, de 13 de junio, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan en el medio ambiente, por la que se creaba un nuevo «impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente», con una confesada finalidad extrafiscal de carácter ambiental, según su Exposición de Motivos. Dicho impuesto gravaba la titularidad elementos patrimoniales afectos a la realización de alguna de las siguientes actividades, consideradas por la Ley como perturbadoras del medio ambiente o causantes de potenciales riesgos extraordinarios: producción, almacenaje, transformación y transporte de

energía eléctrica, así como redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas, quedando la recaudación del tributo afectada a la financiación *in genere* de medidas y programas de carácter medioambiental.

Este nuevo impuesto extremeño era esencialmente idéntico (con la sola novedad de su carácter finalista, por la mencionada afectación de sus ingresos) al impuesto balear «sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente», creado por la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, que había sido declarado inconstitucional por la STC 289/2000, de 30 de noviembre. Por eso, la Sentencia que ahora comentamos, apoyándose en las mismas razones que entonces, declara también inconstuticional el impuesto extremeño, cuidándose en subrayar las diferencias entre ambos impuestos y el gravamen catalán «sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivarse la activación de planes de protección civil», creado por la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil, que, por el contrario, fue declarado constitucional por la STC 168/2004, de 6 de octubre. Pero al igual que la Sentencia sobre el impuesto balear, la presente sobre el extremeño volvió a ser muy discutida, contando con dos votos particulares en contra suscritos por un total de cuatro Magistrados, lo que no hace sino poner de manifiesto que el tratamiento constitucional de este tipo de cuestiones sigue siendo muy controvertido.

En resumen, tras analizar la configuración legal de sus elementos esenciales, la STC 179/2006 llega a la conclusión de que el impuesto extremeño es un falso tributo ecológico, que «grava la mera titularidad de bienes inmuebles, con independencia de su aptitud para incidir o no en el medio ambiente, incurriendo de este modo en la prohibición prevista en el art. 6.3 LOFCA, por su solapamiento con la materia imponible del impuesto municipal sobre bienes inmuebles, reservada a las Haciendas locales» (FJ 9). Dicha conclusión se basa en dos razones fundamentales: la primera, que el impuesto no grava toda actividad contaminante, sino sólo un grupo muy reducido de ellas, y la segunda, que su importe no se determina en función de la capacidad contaminante de las instalaciones, sino pura y simplemente de su valor, calculado en función de su facturación, producción o número; sin que permita desmentirla su carácter finalista, porque «la afectación del gravamen a la finalidad que se dice perseguida no es más que uno de los varios indicios –y no precisamente el más importante– a tener en cuenta a la hora de calificar la verdadera naturaleza del tributo» (FJ 10).

Uno de los votos particulares, a partir igualmente del análisis de la estructura del impuesto (en cuyo detalle no vamos a entrar), entiende que hay razones suficientes para defender su carácter extrafiscal y con ello su constitucionalidad. Más interés me parece que tiene el voto particular elaborado en su día por el Magistrado Pablo García Manzano frente a la STC 289/2000 y al que se remite ahora el otro de los votos particulares, que propone indagar en la finalidad del límite establecido por el artículo 6.3 LOFCA, que a su juicio no es otra que evitar la merma de ingresos por parte de las Corporaciones locales. Por ello, la clave de la cuestión no estaría en la finalidad extrafiscal del impuesto autonómico, que él se permite

también poner en duda, sino en si se produce o no una «coincidencia» con la materia imponible gravada por el impuesto de bienes inmuebles (la riqueza fundiaria), determinante de esa merma de ingresos, sin que baste una mera incidencia o afectación colateral, lo que él niega en definitiva a la vista del limitado ámbito de aplicación del primero.

No soy un especialista, y por eso no voy a profundizar más en la cuestión. Pero, para acabar, sí quiero dar noticia de un hecho importante, aunque intrascendente para la decisión del caso, al que también se alude en la Sentencia. La Ley extremeña fue también en su día objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, del que luego se desistió (ATC 375/2005, de 25 de octubre) en virtud del acuerdo alcanzado en 2005 por la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma de Extremadura en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación (publicado en el BOE de 26 de mayo de 2005), en el que el desistimiento se condicionaba a la introducción de ciertas modificaciones en la regulación del impuesto, que se llevaron a cabo mediante la Ley de la Asamblea de Extremadura 8/2005, de 27 de diciembre, de reforma en materia de tributos propios.

Por tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad, y no de un recurso, el cambio de regulación legal, con independencia de su contenido, no podía determinar la pérdida de objeto de aquélla, como así declara la Sentencia.

No obstante, su trasfondo y alcance, de los que da cuenta la Exposición de Motivos de la mencionada Ley de reforma, tienen un gran interés. En primer lugar, se dice que la modificación acordada con el Estado «no supone una alteración de los elementos esenciales del tributo, aunque sí una necesaria clarificación técnica en cuanto a su redacción y una simplificación en la base imponible». Pero, en segundo lugar y sobre todo, también se alude al trasfondo y a las implicaciones del acuerdo: «El Acuerdo de la Comisión Bilateral (...) supone un nuevo marco de entendimiento sobre la interpretación del artículo 6.3 de la LOFCA, que se entendía anteriormente de forma sumamente limitativa para las Comunidades Autónomas y que suponía que cualquier incidencia tangencial del tributo autonómico en la materia imponible local determinaba la inconstitucionalidad de aquél, lo que dejaba prácticamente sin contenido la potestad tributaria autonómica. El consenso alcanzado entre ambas Administraciones, y del que es fruto esta norma, supone un éxito desde el punto de vista institucional, ya que no sólo elimina el conflicto existente (...), sino que establece un marco –esperemos que duradero– de entendimiento sobre las competencias normativas de nuestra Comunidad en materia fiscal...».

Aunque la Sentencia que comentamos obviamente no se pronuncia sobre la nueva regulación del impuesto, no cabe ninguna duda de que, conforme al criterio de la mayoría, ésta sigue siendo inconstitucional, por cuanto «no supone una alteración de los elementos esenciales del tributo». Es claro, pues, que «el consenso alcanzado entre ambas Administraciones» no incluye al Tribunal Constitucional, y

OBPAM7A070 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 15:59:37

que el tema va a seguir siendo fuente de litigios y problemas. En definitiva y en mi opinión, lo que se impone indubitadamente y con urgencia es una reforma de la LOFCA que clarifique los términos del artículo 6.3 en uno u otro sentido, el que sea, cuestión sobre la que, por las razones indicadas, no me voy a pronunciar.

4. PRINCIPALES APORTACIONES DOCTRINALES

La jurisprudencia constitucional sobre temas ambientales tampoco parece haber despertado mucha atención doctrinal durante el año 2006, lo que probablemente se debe a que el 2005 tampoco fue un año excesivamente fecundo en la materia.

Hasta donde llega mi información, tan sólo cabe reseñar algunos comentarios del grupo de Sentencias sobre Parques Nacionales, aunque la Sentencia matriz databa ya del año anterior (la STC 194/2004). Así, podemos mencionar los trabajos de J. L. BERMEJO LATRE y V. ESCARTÍN ESCUDÉ («La reciente jurisprudencia constitucional sobre las competencias en materia de espacios naturales») y F. de ROJAS MARTÍNEZ-PARETS («La Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, sobre el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales»), publicados ambos en el núm. 9 (2006-1) de la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.*

Con la misma temática de fondo, también cabe hacer referencia a los trabajos de J. L. BERMEJO LATRE, «La administración compartida de los espacios naturales protegidos en Aragón», en el núm. 29 (2006) de la *Revista Aragonesa de Administración Pública;* de V. ESCARTÍN ESCUDÉ, «La invalidez sobrevenida de la declaración de parques y reservas naturales», en el núm. 129 (2006) de la *Revista Española de Derecho Administrativo;* y de J. JUNCEDA MORENO, «Aspectos jurídicos y administrativos de la actual regulación del parque nacional de los Picos de Europa», en el núm. 21 (2006) de *Actualidad Administrativa.*

5. LISTA DE SENTENCIAS Y AUTOS

5.1. TEMAS SUSTANTIVOS

STC 27/2006, de 30 de enero. Recurso de amparo (igualdad en la aplicación de la ley).

STC 35/2006, de 13 de febrero. Recurso de amparo (garantías del procedimiento sancionador).

STC 98/2006, de 27 de marzo. Recurso de amparo (principio de legalidad en materia sancionadora administrativa –LCEN–).

STC 187/2006, de 19 de junio. Recurso de amparo (principio de legalidad en materia sancionadora administrativa –LCEN–).

STC 246/2006, de 24 de julio. Recurso de amparo (igualdad en la aplicación de la ley).

STC 252/2006, de 25 de julio. Recurso de amparo (principio de legalidad en materia sancionadora administrativa –LCEN–).

STC 323/2006, de 20 de noviembre. Recurso de amparo (ruidos).

ATC 283/2006, de 18 de julio. Medidas cautelares en conflicto postivo de competencia.

ATC 303/2006, de 12 de septiembre. Medidas cautelares en conflicto postivo de competencia.

5.2. TEMAS COMPETENCIALES

STC 32/2006, de 1 de febrero. Conflictos positivos de competencia promovidos por la Diputación General de Aragón y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra determinados preceptos el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos parques y de sus Patronatos.

STC 101/2006, de 30 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente.

STC 179/2006, de 13 de junio. Cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente.

VIII

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo*

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

Sumario

Página

1. Sobre responsabilidad patrimonial de la Administración pública 181
2. Acceso a la información ambiental 183
3. Declaración de parque natural y aprobación extemporánea del PORN 185
4. Derecho administrativo sancionador 187
5. Expropiación forzosa 191
6. Evaluación de impacto ambiental 192
7. Ruido 202
8. Suelo no urbanizable 203

* * *

1. SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2006, ponente Jesús Ernesto Peces Morate (RJ 2006, 4437).

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación del recurrente, arrendatario de una finca rústica explotada como coto de caza, que se ve privado del aprovechamiento cinegético en una parte importante de la finca como consecuencia de la declaración del Parque Natural de las Hoces del Río Duratón.

El Tribunal Supremo hace dos consideraciones de interés. Primera, que el cómputo del plazo de prescripción de un año no se inicia con la publicación de la

* Sentencias del Tribunal Supremo con contenidos atinentes al medio ambiente, dictadas entre julio de 2005 y diciembre de 2006.

OBPAM7A080 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:06:33

Ley 5/1989, de 27 de junio, por la que se declaró el Parque de las Hoces del Río Duratón; puesto que la prohibición de cazar se prolongó en el tiempo, el perjuicio no se encontraba consumado hasta la extinción del contrato de arrendamiento, por lo que la acción no podía considerarse prescrita como hizo el tribunal de instancia. Segunda, el Tribunal Supremo declara la responsabilidad patrimonial por afectar a usos permitidos en suelo no urbanizable que derivan de la declaración del espacio natural o sus instrumentos de planificación, en aplicación de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, pero pone cuidado en hacer la siguiente puntualización: «Estos preceptos autonómicos, además, no hace sino reproducir la legislación básica del Estado en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de protección del medio ambiente (artículo 149.1.18ª y 23ª de la Constitución)...»

2 y 3. Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 1 de julio y 30 de septiembre de 2005, ponentes Margarita Robles Fernández y Enrique Lecumberri Martí, respectivamente (RJ 2005, 9458 y 9957).

En aplicación de la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, sobre el Parque Nacional de Doñana, los terrenos incluidos en el Parque cuyos propietarios no suscribiesen los correspondientes acuerdos respecto a las limitaciones indemnizables, deberían pasar a la propiedad del Estado, bien mediante permuta, bien mediante expropiación. Lo que se discute es la indemnización de las limitaciones que resultasen de aplicación con anterioridad al inicio del procedimiento de expropiación forzosa, momento que en la Sentencia de 1 de julio de 2005 parece situarse en el acuerdo de necesidad de ocupación, mientras que en la sentencia de 30 de septiembre de 2005, el momento en que las eventuales pérdidas de rentas por cese aprovechamientos se integrarán en el justiprecio expropiatorio –asimiladas a cosechas pendientes– será el del requerimiento para el mutuo acuerdo o presentación de la hoja de aprecio.

Además, para determinar la indemnización por la limitación de obtención de rentas a las fincas incluidas en el parque y pendientes de expropiación, ésta se limita a las rentas dejadas de obtener por aprovechamientos forestales y cinegéticos, aprovechamientos efectivos cuya realidad había podido probarse «cuando efectivamente se hubieran realizado tradicionalmente o se hubiera declarado su compatibilidad», pero rechaza la de los meramente potenciales, como unas eventuales actividades turísticas o comerciales.

Por último, toda la argumentación jurídica de las citadas sentencias se basa en la normativa específica aplicable al Parque de Doñana –la Ley 91/1978 y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, aprobado por Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre–, evitando cuidadosamente las consideraciones generales.

OBPAM7A080 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:06:33

2. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

1. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 4467).

El fondo de la cuestión estriba en la solicitud de información dirigida por una asociación ecologista (AEDENAT) al Ayuntamiento de Madrid sobre las emisiones de la Planta Incineradora de Residuos Sólidos Urbanos de Valdemingómez, datos cuya comunicación se solicita con carácter mensual y permanente, y denegada por la Administración. El recurso contencioso-administrativo es rechazado con fundamento en que la solicitud estaría formulada con excesiva «generalidad». El Tribunal Supremo casa la sentencia, pero rechaza también el recurso contencioso-administrativo originario, afirmando que el deber de la Administración de proporcionar información ambiental de carácter periódico tiene sus cauces específicos.

En la Sentencia se advierte que la solicitud se formuló invocando el artículo 3.3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, y del art. 3.3 de la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

En la Sentencia no dejan de advertirse la existencia de cambios normativos desde el momento de la solicitud original, puesto que el 14 de febrero de 2005 se agotaba el plazo para transponer la nueva Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, plazo incumplido por España.

También se señala la publicación en el Boletín Oficial del Estado del Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005).

El carácter más amplio de estas normas, si bien posteriores a los hechos, impediría una interpretación restrictiva de las normas anteriores, interna y comunitaria, más teniendo en cuenta que el objetivo de la Ley de 1995 fue ampliar el derecho a la información medioambiental, según señalaba en su propia Exposición de Motivos, respecto a la regulación general contenida en la Ley 30/1992.

En el mismo sentido iría la interpretación hecha por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la Directiva 90/313/CEE. El Tribunal Supremo cita en primer lugar la STJUE de 17 de junio de 1998 («Mecklenburg/Kreis Pinnenberg») en la que se señaló que «entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa», por lo que «información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva», sería cualquier informe de la Administración que «constituya un acto que pueda afectar o proteger al estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la

Directiva». Se cita igualmente, entre otras, la Sentencia de 26 de junio de 2003 («Comisión contra Francia», en recurso de incumplimiento). En esta última sentencia se examinan las «excepciones al principio de comunicación de la información sobre medio ambiente», afirmando que se deben «interpretar de modo estricto dichas causas de denegación, de manera que es preciso considerar que las excepciones enunciadas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo 3 son objeto de una enumeración restrictiva y se refieren a determinados casos específicos y claramente definidos».

Estas consideraciones llevan a casar la sentencia de instancia, basada en la última de las cuatro causas que se establecen en el artículo 3.3 de la Ley de 1995, es decir, el carácter inconcluso de la información, el carácter interno de la misma, el carácter manifiestamente abusivo o la generalidad de la petición que impida determinar el objeto de lo solicitado, que era el invocado. Al respecto, el Tribunal Supremo hace la siguiente observación:

> «Que el carácter futuro –en el que, en síntesis, viene a apoyarse la sentencia de instancia– no constituye un dato justificativo de la generalidad de la información, al poder coexistir perfectamente una información futura y al mismo tiempo concreta; dicho de otra forma, que la información futura no tiene porqué ser necesariamente genérica».

Sin embargo, el Tribunal Supremo confirma la resolución denegatoria del Ayuntamiento de Madrid, que se había basado en el carácter «manifiestamente abusivo» de la información solicitada, pese al carácter restrictivo con que, como afirma el Tribunal Supremo, deben ser interpretadas las excepciones previstas al derecho de información

Teniendo en cuenta que no se exige una legitimación específica, «una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información medioambiental podría convertirla en abusiva en relación con el funcionamiento de la propia Administración»: la «generalización» llevaría a la «desnaturalización».

La solución para las peticiones permanentes de datos de medición periódica obligatoria no estaría en las solicitudes individuales sino en la «Difusión periódica de información ambiental», que se contempla en los artículos 6 y 7 de la Directiva de 1990 y en el art. 6 de la Ley 38/1995, y en la que insistiría especialmente la Directiva de 2003.

2. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 21 de abril de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 3247)

Se recurre en casación el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el que inadmitía el recurso deducido por la Asociación de Ecologistas en Acción-Coda y la Asociación Ecológico-Cultural de L'Alt Urgell Pentadius contra una Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Medio Ambiente, por el que se denegaban varias solicitudes en relación a la presa de Rialb, solicitando la anulación de varios acuerdos anteriores y el acceso a diversos documentos de carácter técnico? Respecto a

la primera de las asociaciones citadas, la inadmisión se basó en la inexistencia de una acuerdo del órgano estatutariamente competente autorizando el ejercicio de las acciones judiciales correspondientes. El Tribunal Supremo rectifica el criterio del Tribunal de instancia:

> «en relación con la suficiencia del Acuerdo adoptado al respecto (...) por el mencionado Consejo Confederal en su reunión de 9 de marzo de 2002, se discute la insuficiencia del mismo al referirse textualmente a «las acciones legales pertinentes contra la presa y el embalse de Rialb (Lleida)». La interpretación que se realiza por los Autos de instancia, limitando el ámbito de tales acciones al estrictamente administrativo, y sin proyección en la vía jurisdiccional, no puede ser acogido. Al margen de que el concepto de «acción legal» cuenta con una connotación jurisdiccional, *el contenido de la materia sobre la que se ejercita –evidentemente medioambiental– obliga a una interpretación amplia y no restrictiva de la cuestión suscitada*».

En este sentido, el Tribunal Supremo recuerda que en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, se reconoce el derecho de todas las personas, físicas o jurídicas, a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado. Esta Ley supuso la incorporación al Derecho español de la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sustituida por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, aunque se trate de una norma posterior a los hechos. Igualmente recuerda el Tribunal Supremo la publicación en el BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005, del Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 en el que se reconoce la «posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la Ley», aunque también se trate de una norma cuya entrada en vigor es posterior a los hechos.

Similares razonamientos se hacen respecto a la suficiencia de los acuerdos adoptados por los órganos estatutariamente competentes de la otra asociación recurrente.

A partir de estos argumentos, el Tribunal Supremo rechaza la interpretación que se realiza por la Sala de instancia por entender que está «limitando, en forma indebida, el derecho a la tutela judicial efectiva así como el derecho a la información medioambiental que, en síntesis, se había ejercitado por las recurrentes».

3. DECLARACIÓN DE PARQUE NATURAL Y APROBACIÓN EXTEMPORÁNEA DEL PORN

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2006, ponente Jesús Ernesto Peces Morate (RJ 2006, 3089).

El supuesto enjuiciado es la impugnación por una asociación de agricultores del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional en torno a los Ejes de los Ríos Manzanares y Jarama, cuya aprobación fue acordada por la Comunidad de Madrid casi cinco años después de la declaración del Parque.

Es sobradamente conocido que en el artículo 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, configurado como norma básica, se exige la elaboración previa de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para declarar un parque o reserva, aunque tal declaración pueda hacerse excepcionalmente sin la aprobación previa del Plan cuando existan razones que lo justifiquen, que se harán constar expresamente en la norma que lo declare, debiendo tramitarse en el plazo de un año a partir de la declaración el correspondiente Plan de Ordenación. En el caso enjuiciado, la declaración del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama se hizo mediante Ley 6/1994, de 28 de junio, sin aprobar previamente el Plan de Ordenación de los Recursos, lo que se efectuó mediante el Decreto 27/1999, de 11 de febrero.

El Tribunal Supremo examina en primer lugar las eventuales consecuencias que para la validez del PORN pudiera tener el incumplimiento del plazo de un año para su aprobación a contar desde la declaración de Parque natural. En este sentido, reitera con cita expresa la doctrina aplicada en la Sentencia de 28 de junio de 2004, ponente Ricardo Enríquez Sancho (RJ 2004, 5195), por el que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Fundación Ecología y Desarrollo contra un PORN aprobado por el Gobierno de Aragón siete años después de la declaración del Parque de la Sierra y Cañones de Guara, en la que se afirmaba lo siguiente:

> «la consecuencia no puede ser la nulidad del Decreto impugnado (...) Porque si la declaración de un espacio natural como Parque o Reserva viene condicionada a la existencia previa, o posterior pero en el plazo de un año, de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, no ocurre lo mismo a la inversa. La protección de un espacio natural como Parque o Reserva es una eventualidad derivada de que al elaborarse el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se haya detectado la existencia de valores que merecen esa protección. (...) No es la declaración de Parque lo que presta cobertura al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales sino lo contrario, por lo que la pérdida de vigencia de aquella declaración, o lo que es lo mismo la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales transcurrido un año desde la declaración de la zona como Parque, no determina la nulidad del plan. Bien entendido que ello no libera a la Administración de la necesidad de efectuar la oportuna declaración de Parque a fin de que el terreno objeto del Plan o la parte del mismo que considere oportuno disponga de la protección inherente a la clasificación otorgada».

Es más, en el supuesto enjuiciado en la Sentencia de 5 de abril de 2006 ni siquiera sería necesaria esa nueva declaración del Parque, puesto que la efectuada con anterioridad seguiría siendo válida y si bien se habría convertido en ineficaz transcurrido un año desde su adopción, recobraría la eficacia con la aprobación del PORN. El Tribunal Supremo reitera en su argumentación la doctrina de que

las consecuencias del incumplimiento del plazo de un año del artículo 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, para aprobar el correspondiente PORN son distintas de haberse efectuado la declaración de Espacio Natural Protegido por Ley o por disposición de la Administración. En este último caso si, posteriormente, la propia Administración no aprobase en el plazo legal de un año el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la disposición administrativa de declaración de Parque o Reserva será nula, como se había ya afirmado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 6 de mayo de 2003, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero (RJ 2003, 4053). Por el contrario, señala el Tribunal Supremo en la Sentencia de 5 de abril de 2006, lo siguiente:

> «... si tal declaración de Parque o Reserva se hubiese efectuado por Ley (...) la consecuencia de no haberse tramitado y aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona en el plazo de un año... [la consecuencia] es la pérdida de eficacia de tal declaración de Espacio Natural con todas las consecuencias que de ello pudiesen derivarse (...) No obstante, si, después de transcurrido el año a contar desde la declaración por Ley de Parque o Reserva, se aprobase el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aquella declaración legal recobrará eficacia con las consecuencias que de ella se deriven, entre otras las señaladas en el referido artículo 10.3 de la Ley 4/1989, así como las impuestas por la propia declaración legal en los predios incluidos dentro de las límites del Espacio Natural Protegido, siempre que, como hemos apuntado, perduren o permanezcan las razones por las que mediante Ley se declaró la zona Parque o Reserva».

4. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. La imposición de una sanción administrativa no es un requisito previo a la imposición de medidas de restauración del medio natural o la determinación de la indemnización por los daños causados.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 16 de noviembre de 2005, ponente Segundo Menéndez Pérez (RJ 2006, 750).

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Teruel dictó Sentencia anulando una Orden del Consejero de Medio Ambiente por la que se había desestimado el recurso de alzada contra una resolución del Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel sobre sanción por daños al medio ambiente? El Tribunal Supremo estima el recurso de casación en interés de la ley interpuesto por el Gobierno de Aragón y fija la siguiente doctrina legal.

> «En general, y también cuando se ejercite la potestad sancionadora por una Comunidad Autónoma que no haya desarrollado normativamente el artículo 39.1 de la Ley 4/1989, de 27 marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, la imposición de la sanción pecuniaria prevista en dicho artículo no es requisito ni presupuesto necesario para poder exigir al infractor los deberes de abonar los daños y perjuicios ocasionados y de restaurar el medio natural agredido que se prevén en el artículo 37.2 de dicha Ley».

El Gobierno de Aragón interpuso el recurso de casación en interés de la Ley para enjuiciar la correcta interpretación y aplicación del artículo 37.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, determinante del fallo al que llegó la sentencia número 78/2004, de 28 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Teruel.

Esta sentencia anuló la orden del Consejero de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Aragón de 16 de febrero de 2004 y la resolución del Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel de 28 de octubre de 2003, en las que se había considerado que determinada conducta estaba tipificada en las previsiones décima y duodécima del artículo 38 LCEN, por lo que se impuso a su autor una multa de 1.744,05 euros, la obligación de indemnizar con una cantidad igual por los daños y perjuicios ocasionados al medio ambiente y, como medida para la restauración de éste, la de cesar toda actividad sobre la superficie objeto de la denuncia y acotarse al pastoreo durante al menos 10 años, tiempo estimado que tardaría la vegetación natural de la zona en volver a colonizar la superficie labrada. La multa se impuso en aplicación del artículo 39.1, considerando la infracción como menos grave y las obligaciones de indemnizar y de restaurar se impusieron en aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.2 LCEN.

La Sentencia impugnada partía de que el principio de legalidad no se habría cumplido respecto a la correcta predeterminación normativa de la sanción, basándose para ello en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En concreto, en la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, fundamento jurídico 32, en la que se afirma con referencia a las sanciones previstas en el artículo 39.1 LCEN y, en concreto, a la calificación que en él se hace de las infracciones en leves, menos graves, graves y muy graves y a su correlativa escala cuantitativa de multas, que dicha «clasificación genérica, con la simétrica escala cuantitativa para las multas *están necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas*».

También en la Sentencia 100/2003, de 2 de junio, en cuyo fundamento jurídico séptimo, con referencia al artículo 39.1 y a los efectos de evitar su declaración de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 25.1 de la Constitución, se afirma lo siguiente:

> «el precepto legal que nos ocupa remite a un momento posterior la concreta calificación de las infracciones. Ahora bien, esa remisión no necesariamente ha de entenderse hecha al momento de aplicación del mismo, sino que requiere la intermediación de una norma tipificante posterior, en la que se proceda a una precisa determinación de la correspondencia entre infracciones y sanciones (...) de la lectura del artículo 39.1 LCEN se deduce que la función de calificación de las infracciones se difiere a un posterior desarrollo normativo, sin el cual no es posible proceder a una aplicación directa e inmediata de la Ley, cuyo carácter incompleto en este punto ya ha sido señalado».

OBPAM7A080 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:06:33

De acuerdo con la Sentencia recurrida, puesto que el artículo 39 de la LCEN no ha sido objeto de desarrollo normativo por la Comunidad Autónoma de Aragón, las resoluciones administrativas lo aplican directamente para calificar la infracción cometida como menos grave y sancionar la misma con la multa correspondiente dentro de los límites mínimo y máximo señalados en el propio artículo habrían infringido el artículo 25.1 de la Constitución. Es más, la imposibilidad de sancionar aplicando el artículo 39.1 LCEN lleva consigo la imposibilidad de ordenar medidas tendentes a restaurar el medio natural alterado o de exigir daños y perjuicios al infractor, por lo que también se anula este extremo de la resolución impugnada.

El razonamiento empleado sería que en el artículo 37.2 LCEN se establece que, sin perjuicio de las sanciones administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá de reparar el daño causado. Del tenor literal se deduciría que la acción de reparación se impone al «infractor», que será responsable del abono de todos los daños y perjuicios ocasionados. Pero, para que exista jurídicamente un «infractor» se requiere que exista una resolución que declare la existencia de una conducta tipificada y únicamente cuando se produzca esta sanción y se declare la existencia de una persona responsable de la misma es cuando existirá la posibilidad legal de imponerle la obligación de reparar el daño ocasionado y restaurar el medio natural alterado a su costa.

Frente a este razonamiento, el Tribunal Supremo rechaza que la posibilidad jurídica de imponer la sanción pecuniaria del artículo 39.1 LCEN constituya un presupuesto necesario para la existencia jurídica del infractor y para gravar a éste con las obligaciones de indemnizar los daños y perjuicios causados y de restaurar el medio natural agredido previstas en el artículo 37.2 de dicha Ley, lo que califica como «consideración errónea y gravemente dañosa para el interés general», invocando en este sentido la titularidad colectiva del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 45.1 de la Constitución.

El Tribunal Supremo llega a esta conclusión a través de varios argumentos:

Primero: «en tanto en cuanto la LCEN tipifique correctamente como constitutivas de infracción determinadas conductas, su autor o autores pueden, lógica y jurídicamente, ser considerados como infractores, ostentando así la posición o cualidad jurídica a la que el artículo 37.2 de la LCEN liga los deberes de reparar e indemnizar».

Segundo: «la interpretación de ese artículo 37.2 de la LCEN no conduce, ni por su dicción literal, ni por su espíritu y finalidad, a entender que la imposición de tales deberes exija como presupuesto necesario la posibilidad cierta de imponer aquella sanción pecuniaria».

Tercero: los deberes de restauración e indemnización «no constituyen una sanción en sentido estricto, complementaria o añadida a la sanción pecuniaria». Mientras que la sanción de multa es una consecuencia jurídica de naturaleza represiva, en la que se ejercita y manifiesta el *ius puniendi* del Estado, la naturaleza

jurídica de los deberes de restauración e indemnización es «meramente reparadora del daño causado, encontrando en éste y no en la nota de la represión o castigo, ni en el ejercicio del *ius puniendi,* su causa o razón de ser». Distinción que se deriva del artículo 45.3 de la Constitución, del artículo 37.2 LCEN; y que se recoge expresamente en la Sentencia 100/2003, fundamentos jurídicos segundo y quinto.

Por último, la pervivencia del deber de reparación del daño o perjuicio aunque no quepa la imposición de una sanción es jurisprudencia consolidada de Tribunal Supremo, pudiendo citarse las sentencias de 21 y 22 de febrero de 2000, ponente Segundo Menéndez Pérez (RJ 2000, 796 y 798, respectivamente), dictadas ambas en recursos de casación para la unificación de doctrina, aunque en materias distintas: costas (confirma la orden de demoler lo ilegalmente construido) y viviendas de protección pública (considera adecuada la devolución del sobreprecio percibido por el vendedor), además de la Sentencia de 24 de junio de 2002, del mismo ponente (RJ 2002, 5858), confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que había considerado adecuada a Derecho la orden demolición del cubrimiento hecho sin autorización de un cauce público, pese a la prescripción de la infracción.

2. Ponderación de los intereses en presencia a efectos del otorgamiento de una medida cautelar de suspensión: distinción entre los diferentes contenidos de la resolución.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 21 de junio de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 6722).

Se recurre un Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid denegatorio de la medida cautelar de suspensión solicitada y su confirmación en recurso de súplica? El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y revoca los Autos recurridos, acordando la suspensión del pago de la multa y la indemnización recurridas (600 mil y algo más de 140 mil euros, respectivamente), previa prestación de caución o fianza, aunque deniega la suspensión cautelar de la obligación de iniciar la restauración de la zona afectada por la extracción de áridos mediante la presentación del correspondiente proyecto.

El Tribunal Supremo parte de los dos criterios básicos que en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa: el criterio o presupuesto legal del *periculum in mora* y, en segundo lugar, como contrapeso, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. Estos criterios legales habían sido tenidos en cuenta por la Sala de instancia, pero sin tomar en consideración los diversos contenidos de las resoluciones administrativas impugnadas: la sanción, la indemnización y la obligación de iniciar el proceso de restauración del medio ambiente dañado por las extracciones de áridos realizadas. Sin embargo, los criterios referidos deberán ser aplicados a los diferentes mandatos que se contengan en una resolución, cuando éstos tengan sustantividad propia.

En lo relativo al deber de iniciar la restauración de la zona afectada por la extracción de áridos, mediante la presentación del correspondiente proyecto,

afirma el Tribunal Supremo que «es evidente no debe ser suspendida, ya que, de lo contrario, podría resultar, por el transcurso del tiempo, completamente inoperante la medida con el consiguiente grave quebranto de los intereses generales, mientras que la efectividad de tal decisión no hace perder al recurso Contencioso-Administrativo su finalidad, pues, en el caso de declararse contrario a derecho el acuerdo imponiéndola, los perjuicios causados a la recurrente –por los trabajos de restauración– serían susceptibles de adecuada reparación a cargo de la Administración». Por el contrario, en lo relativo a la ejecutividad de la multa impuesta y de la indemnización acordada por los perjuicios causados, la suspensión de su pago «no es susceptible de causar perturbación grave a los intereses generales, mientras que, dada la cuantía de ambas, su pago inmediato puede producir un serio quebranto patrimonial a la entidad recurrente que se dice de ámbito familiar», si bien, para evitar riesgo de insolvencia de los sancionados, se impone que presten garantía o caución en cualquiera de las clases admitidas en derecho por importe de 150 mil euros como condición previa a eficacia de la suspensión cautelar.

5. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Justificación de la necesidad de la ocupación a pesar de existir alternativas de menor costo, pero con mayor afectación al medio ambiente

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 29 de marzo de 2006, ponente Margarita Robles Fernández (RJ 2006, 5484).

El Tribunal Supremo confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra diversas resoluciones de la Diputación Provincial de Cádiz por las que se acordó la necesidad de ocupación de los bienes necesarios para la adecuación de la carretera de acceso al vertedero de basuras de los términos municipales de Bahía de Cádiz, acceso que se venía realizando a través del camino expropiado en virtud de un contrato de arrendamiento varias veces prorrogado. Entre las diversas alegaciones de los recurrentes está la existencia de posibilidades de acceso menos gravosas. El Tribunal Superior de Justicia, citado en la Sentencia del Tribunal Supremo, había afirmado al respecto lo siguiente:

> «en cuanto a la pretensión de la posibilidad de un trazado alternativo, por suponer un menor coste económico, ha de coincidirse con la Administración, en que las cifras de la prueba pericial, son muy superiores a la cantidad que fija como justiprecio el Jurado Provincial de Expropiación, no obstante el coste no es el único factor que la potestad expropiatoria ha de tener en cuenta, pues la potestad expropiatoria tuvo en cuenta también aspectos ambientales, menor distancia a recorrer por los vehículos hasta la entrada al camino etc.».

El Tribunal Supremo conviene en que una jurisprudencia reiterada considera que no existe margen de discrecionalidad exento del control jurisdiccional en la fijación de los bienes a expropiar, citando en tal sentido las Sentencias de 30 de

diciembre de 1991 (RJ 1992, 388) y 9 de marzo de 1993 (RJ 1993, 1672). Como se dice en la primera de estas sentencias:

> «La colisión de derechos que presupone el binomio –instituto expropiatorio-propiedad privada–, sólo puede, pues, ser resuelta en favor del primero, cuando de modo taxativo e inequívoco, así lo exija como única o prevalente solución, la utilidad pública o interés social, sin cuya presencia, nadie puede ser privado de sus bienes, y ello en aras –art. 33.2 CE– de la función social del derecho de propiedad privada como criterio delimitador de su contenido».

El expropiado alega la existencia de un camino alternativo, que comportaría costes menores para la Administración, de acuerdo con la prueba pericial, por lo que la opción de la Administración de expropiar el camino de su propiedad, en vez de una solución alternativa más económica, habría infringido el art. 15 de la Ley de Expropiación Forzosa. El Tribunal Supremo disiente de ese razonamiento:

> «El Tribunal *a quo* tiene por probado que el bien expropiado, a saber el camino propiedad de Oxona, SL es estrictamente indispensable e imprescindible para el fin pretendido y además considera igualmente probado que dicho camino es el más adecuado a la finalidad perseguida por la expropiación, pues aun cuando pudieran ser menores los costes económicos de otro camino alternativo, la mayor adecuación a aquel fin, del camino expropiado vendría dado tal y como considera probada la Sala de instancia por circunstancias de relevancia tales, como la menor afectación ambiental y la facilidad del tráfico al permitir un mejor acceso de los camiones al vertedero y ser menor la distancia a recorrer por los vehículos hasta la entrada al camino».

Al no haberse dirigido del recurso de casa a cuestionar la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, debe partirse de los hechos declarados probados en la sentencia recurrida, y por tanto no cabe apreciar una vulneración del art. 15 de la Ley de Expropiación Forzosa.

6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

1. Explotaciones mineras

A) Sujeción a evaluación de impacto ambiental de las explotaciones mineras a cielo abierto, así como sus ampliaciones.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 7 marzo 2006, ponente Óscar González González (RJ 2006, 1669).

La ampliación de una explotación minera requiere de evaluación de impacto ambiental, pudiendo denegarse la autorización correspondiente por la incompatibilidad de la ampliación de la actividad minera con el respeto y conservación del medio ambiente afectado, debido a su localización en una zona frágil y sensible a dichas actuaciones, que debe protegerse y mantenerse sin que los impactos producidos puedan quedar paliados o corregidos por medidas correctoras. Por ello, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria confirma la resolución recurrida y el Tribunal Supremo rechaza el recurso de casación interpuesto.

En la Sentencia de instancia confirmada por el Tribunal Supremo se entiende que la explotación minera estaba sujeta a evaluación de impacto ambiental, de conformidad el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, cuyo Anexo, punto 12, hace referencia a «Extracciones a cielo abierto de hulla, lignito *u otros minerales*», referencia que no se podría circunscribir a los recursos recogidos en las Secciones C) y D) de la Ley de Minas de 1973, pues la voluntad del legislador fue la de someter a la evaluación de impacto ambiental cualquier extracción a cielo abierto, incluyendo, por tanto, los recursos de la Sección A), como se expresa la Exposición de Motivos, que se refiere «a los planes de restauración de los espacios naturales afectados por actividades extractivas a cielo abierto». En consecuencia, en una norma reglamentaria subordinada a la Ley, como es el caso del Real Decreto 1131/1988 de 30 de septiembre, no se pueden introducir requisitos que en la norma con rango legal no se quisieron introducir, lo que lleva a su inaplicación en lo que pudiera suponer eludir la evaluación. No obstante, el Tribunal Supremo no incorpora de forma expresa este razonamiento a su sentencia, aunque sí haga referencia a la motivación de la sentencia recurrida.

Estas consideración serían también aplicables a los supuestos de ampliación de una explotación ya existente, en cuanto supone una actuación minera nueva y distinta con sus propias y específicas repercusiones medio ambientales que se acumulan a las precedentes.

La resolución denegatoria y la Sentencia de primera instancia que la confirma partían de una valoración negativa de la evaluación de impacto ambiental, preceptiva por tratarse de una explotación a cielo abierto, debida a factores como la proximidad al núcleo de Solares, distante menos de 2000 metros, la proximidad al Parque Natural de Peña Cabarga y zona del embalse de Heras, con notable afectación al paisaje, afección al entorno de protección del Yacimiento Medieval del Pico del Castillo, además de que recurso a explotar no reuniría las características de rareza o exclusividad suficientes como para justificar ambientalmente y por sí mismo el proyecto presentado.

En el recurso de casación se impugnaba también la valoración de la prueba realizada en la sentencia de instancia, al seguir un criterio superado por la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, dando preferencia a los dictámenes administrativos sobre los presentados por las partes con su demanda, que no han sido impugnados. Añade que los informes administrativos en que se apoya el juzgador no han sido ratificados a pesar de ser impugnados, y que de los informes de parte presentados se deriva que no se produce el impacto negativo sobre los puntos que se recogen en la Declaración de impacto ambiental.

Sin embargo, el Tribunal Supremo señala que el artículo 60.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, tiene aplicación directa a este género de recursos, sin que haya necesidad, pues, de aplicar subsidiariamente los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por lo que no puede apreciarse infracción de sus preceptos, aplicándose el régimen propio de la LJ, que deriva del

carácter revisor del recurso contencioso-administrativo, en el que existe un expediente previo, sujeto a un procedimiento en el que generalmente se emiten informes a veces preceptivos y vinculantes, que no pueden ser desconocidos en la vía jurisdiccional, y respecto de los cuales es difícil la aplicación del régimen de pruebas técnicas previsto en LECiv para un proceso de naturaleza distinta entre partes privadas.

B) Sujeción a evaluación de impacto ambiental de las instalaciones de tratamiento de áridos anexas a una explotación minera a cielo abierto, así como sus ampliaciones.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 30 de mayo de 2006, ponente Jesús Ernesto Peces Morate

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria confirmó la legalidad de una resolución de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria que impuso a una empresa la evolución de impacto ambiental como requisito previo para la obtención de una licencia municipal de obras, destinadas a la ampliación de una cantera? Aunque el Tribunal Supremo anula la Sentencia recurrida por falta de motivación, desestima el recurso contencioso-administrativo originario.

Junto con la solicitud de autorización de la ampliación de una planta de tratamiento de áridos, se presentó una memoria en la que expresaba la insuficiencia de los equipos de trituración y clasificación en funcionamiento, por lo que solicitaba la autorización para la instalación de una planta de tratamiento, con parte de equipos existentes y parte de equipos nuevos, que se instalaría en el interior del hueco de la explotación, oculta a la vista desde cualquier punto exterior por la existencia de una pantalla natural de roca caliza. Se detallan las operaciones y las nuevas instalaciones a realizar que, entre otras cosas, comportarían un considerable incremento de la potencia eléctrica instalada.

De tales datos, el Tribunal Supremo deduce que la ampliación tiene una envergadura que modifica sustancialmente la preexistente, «hasta el extremo de tener que calificarse de una nueva instalación», además de tratarse de una instalación y actividad secundaria o accesoria incluida en el proyecto de explotación minera a cielo abierto, circunstancia que resulta decisiva para exigir la evaluación de impacto ambiental. En el recurso, si bien se admite la necesidad de impacto ambiental para las explotaciones mineras a cielo abierto, se niega que el ordenamiento estatal requiera evaluación de impacto ambiental para la actividad secundaria de tratamiento de áridos. Sin embargo, el Tribunal Supremo entiende que en el apartado 12 del Anexo 2 del Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, se sujetan a evaluación de impacto ambiental las instalaciones o actividades secundarias o accesorias incluidas en un proyecto de explotación minera a cielo abierto.

La existencia de una previa declaración de impacto tanto de la extracción minera como de la planta de tratamiento asociada a la misma resulta irrelevante,

dado que se trata de una instalación nueva que requiere, junto con la ya existente, de diferente maquinaria y complementarias medidas de seguridad así como un más potente centro de transformación con otra línea de suministro de energía eléctrica. A ello se añade un cambio de ubicación muy evidente en distancia horizontal y diferencia de cota, como ponen de manifiesto los informes de la Administración.

C) Evaluación de impacto ambiental de los sistemas de gestión de residuos mineros.

Las eventuales omisiones o insuficiencias del inicial Estudio de impacto ambiental son subsanables durante la tramitación del procedimiento, aportando los datos necesarios y siendo necesario estar al resultado final del mismo. Se considera válida la previsión de dos sistemas de almacenamiento de residuos mineros, formulados como alternativos.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 15 de marzo de 2006, ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona (RJ 2006, 1005).

El Tribunal Supremo desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 1032/2003, de 25 julio, mediante el que el Consejo de Ministros declaró zona de reserva definitiva a favor del Estado para la explotación de recursos minerales de hierro, cobre, oro, plata, plomo, zinc, estaño, volframio, bismuto, platino, molibdeno, cromo, níquel, cobalto, fosfatos, paladio, osmio, rodio e iridio, así como el resto de los minerales asociados al grupo de los platínidos, el área denominada «Aguablanca», inscripción número 207 (La Monaguera), inscripción número 380 (La Monaguera II) e inscripción número 272 (La Remonta), comprendida en las provincias de Badajoz, Huelva y Sevilla. Como la investigación minera de las reservas provisionales del Estado denominadas La Monaguera y La Remonta, a lo largo de 16 años, había logrado el descubrimiento del yacimiento de níquel, cobre y platinoides de «Aguablanca», se concede su explotación a «Río Narcea Recursos, SA».

El Real Decreto impugnado, contiene la declaración de zona de reserva definitiva, su plazo de duración (30 años prorrogables hasta un máximo de 90) y concede los derechos de explotación de los minerales que se encuentren en dicha zona a la empresa «Río Narcea Recursos, SA». Además, se dispone que «se cumplirá el condicionamiento impuesto en la declaración de impacto ambiental. Cualquier modificación del proyecto de explotación aprobado, o el desarrollo de un nuevo proyecto en un área distinta dentro de la reserva definitiva, requerirá una nueva declaración de impacto ambiental de aquél». En el Boletín Oficial del Estado de 17 de junio de 2003 se había publicado la Resolución de 2 de junio de 2003, de la Secretaría General de Medio Ambiente, por la que se formula declaración de impacto ambiental sobre el «proyecto de explotación minera del yacimiento "Aguablanca", término municipal de Monesterio, Badajoz, ubicado en 95 cuadrículas pertenecientes a las reservas provisionales del Estado denominadas La Moguera y La Remonta, promovido por "Río Narcea Recursos, SA"».

El recurso de la Junta de Andalucía, aunque se formula contra el Real Decreto 1032/2003, en realidad impugna la parte del mismo en que se asume la Declaración de impacto ambiental aprobada el 2 de junio de 2003. No hay alegaciones contra otros extremos del Real Decreto. Además, en la Sentencia se señala que el recurso planteado adolece de un defecto inicial de planteamiento, porque se basa en supuestas deficiencias del estudio inicial que en su día presentara el promotor del proyecto sobre la incidencia medioambiental de éste –en particular, «no haber proporcionado de forma adecuada la información exigida por la legislación vigente»–, pero presta escasa atención al hecho de que lo que tiene eficacia jurídica y debe ser objeto de impugnación es la resolución administrativa que aprueba la declaración final de impacto ambiental y somete el proyecto a determinadas condiciones ambientales, ulteriormente corroboradas y mantenidas por el Consejo de Ministros mediante el Real Decreto 1032/2003.

Respecto al estudio inicial del procedimiento ambiental, el Tribunal Supremo señala que sólo su omisión o formulación en términos tan vacíos e indeterminados que no pudieran ser suplidos a lo largo del procedimiento podrían suponer la invalidez de la declaración final. Por el contrario, la omisión de algún dato o de alguna parte reglamentariamente exigible cuya ausencia pueda ser suplida por otras, no tendrá virtualidad invalidante. En este sentido, se cita la sentencia de 9 de febrero de 2000 (RJ 2000, 341), en la que se afirmó lo siguiente sobre la falta del programa de vigilancia ambiental

> «constituye un mero defecto de forma del estudio de impacto ambiental, defecto que no puede ocasionar su invalidez, dado que sí contiene «las medidas previstas para reducir, eliminar o comparar los efectos ambientales negativos significativos», completadas con las que más tarde puso de manifiesto la Agencia del Medio Ambiente, lo que constituye en verdad la esencia del estudio de impacto ambiental, constituyendo el programa un apartado accesorio de lo principal».

En este sentido, el Tribunal Supremo señala como los defectos achacados al Estudio de Impacto ambiental, como los referidos a la «calidad hidroquímica preoperacional de las aguas subterráneas del entorno» o «de los cauces afectados aguas abajo» o «la calidad atmosférica preoperacional», «el tráfico rodado de vehículos» u otros similares no serían suficientemente relevantes o habrían sido subsanados durante la tramitación del procedimiento, en respuesta a las alegaciones realizadas por los comparecientes en la información pública y por la propia Junta de Andalucía. Respecto al trazado de una nueva línea eléctrica de alta tensión, había sido objeto de otro procedimiento paralelo con la correspondiente declaración de impacto ambiental.

La única imputación directamente dirigida, no al estudio técnico inicial, sino a la propia declaración de impacto ambiental serían no garantizar la corrección técnica de las condiciones a la elección del sistema de gestión de los residuos mineros. En concreto, la Administración demandante considera que no se ha acreditado que el proyecto constructivo de la presa de lodos cumpla con los requisitos establecidos en la Orden de 26 de abril de 2000, del Ministerio de Industria y

Energía, considerando que habría que incluirla en la Categoría A en función del riesgo potencial que pudiera derivarse de su posible ruptura o funcionamiento incorrecto. También se cuestiona que en la declaración de impacto ambiental se permita que el sistema alternativo de «codisposición» coexista con la deposición de los lodos en una presa que se construirá en cualquier caso, y que será la única opción posible si el experimento no funciona a juicio de la empresa promotora. Con ello se hace referencia a que en la resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente prevé que el tratamiento de los lodos producidos como estériles se lleve a cabo mediante dos sistemas, uno de ellos ya probado –el sistema de «balsa de estériles»– y otro más innovador –el «sistema de codisposición de estériles de planta y mina» para su eliminación total, consistente en un proceso de filtrado a presión hasta alcanzar unos niveles de humedad por debajo del 10 por ciento que permitan su gestión como residuo sólido minero–, que podrá sustituir al primero en función de las pruebas que se han de realizar.

En ausencia de pruebas técnicas que corroboren los argumentos de la demanda, dado que no se había solicitado la apertura del proceso a prueba, resulta más convincente la fundamentación de la resolución administrativa –que además, cuenta con presunción de validez, como recuerda el Tribunal Supremo–. En cuanto a la balsa de estériles, el Tribunal Supremo considera adecuadamente argumentado tanto la ausencia de riesgos de desbordamiento, como de permeabilidad. En cuanto al sistema alternativo, en la demanda no se argumenta su falta de viabilidad.

2. Proyectos de instalaciones de línea eléctrica

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 19 de octubre de 2005, ponente Óscar González González (RJ 2005, 7703).

El Tribunal Supremo casa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y anula la autorización otorgada por el Ministerio de Industria para el establecimiento de una línea eléctrica aérea a 400 kw denominada «Unión de la línea Aragón-Frontera Francesa con la línea Sentmenat-Sallente», que había sido recurrida por asociaciones vecinales y ecologistas.

En un informe de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, citado en la Sentencia, se justificaba la construcción de la línea, prevista en sucesivos planes desde el inicio de la década de 1990. Se cita también un informe del Operador del Sistema justificando la necesidad de la construcción de la línea por motivos de seguridad. De acuerdo con este informe, la evolución de la red de transportes de 400 kv en Aragón se apoya en tres direcciones básicas: Eje del Ebro, Línea de interconexión Aragón-Cazáril (Francia) y Unión de la línea Aragón-Frontera Francesa con la línea Sentmenat-Sallente. Aunque en el informe consta que la línea de interconexión Aragón-Cazaril (Francia) se encuentra bloqueada por el Gobierno francés, ello no supone que el acto administrativo sea de contenido imposible puesto que, cada una de las tres direcciones básicas tiene sustantividad y vida propia. La obra impugnada sería necesaria para que el enlace de la Subestación de

Aragón con la Central Hidráulica de Sallente permitirá el apoyo directo de dicha central a la región de Aragón, así como el refuerzo del apoyo mutuo entre Aragón y Cataluña. Este informe concluiría que como consecuencia de la situación de paralización de la línea Aragón-Cazaril, es necesario adelantar el cierre con Sallente para mejorar el nivel de seguridad de la zona. También se hace constar en el informe que con la construcción de la línea se podrían atender necesidades adicionales como la alimentación del tren de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona en el tramo entre Zaragoza y Lleida y la evacuación de la generación eólica prevista en el este de Zaragoza y en la provincia de Huesca.

Tras rechazar diversas alegaciones, relativas a la afección potencial a la salud de las personas, a espacios naturales protegidos o a bienes culturales, el Tribunal Supremo entra en la cuestión de si el proyecto de instalación de las líneas eléctricas de alta tensión está sometido a evaluación de impacto ambiental.

La argumentación de la Sentencia parte de que el Real Decreto-legislativo 1302/1986, de 28 de junio, no lo exige, ya que no lo incluye en el Anexo en el que se enumeran los proyectos que están sometidos a dicha evaluación. El Tribunal Supremo recoge su propia evolución jurisprudencial: en las sentencias de 2 de abril de 1998 y 21 de enero de 1999 se resolvió que estos proyectos no estaban sujetos a la evaluación de impacto ambiental, aunque con posterioridad, en las sentencias de 1 de abril de 2002 y 27 de noviembre de 2002 se invocaba la aprobación de la Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, cuya Disposición Adicional Segunda incluía en el Anexo I, sometidas a evaluación, «las líneas aéreas de energía eléctrica con una tensión igual o superior a 200 kv y una longitud superior a 15 km», y la Directiva 97/11/CEE, de 3 de marzo, que interpreta la Directiva 85/337/CEE, aclarando el alcance de la transposición del denominado Anexo II, al confirmar que los Estados miembros no pueden eximir por anticipado a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado Anexo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, por esta razón de no establecerse, respecto de los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer a priori si es o no necesaria la mencionada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un estudio caso por caso.

La conclusión es que es necesario el examen previo del proyecto para determinar si es necesario someterlo a evaluación de impacto ambiental, comportando la omisión de esa previa valoración la anulación del acto aprobatorio del proyecto. El Tribunal Supremo cita su auto de 10 de julio de 2002 para justificar la aplicación retroactiva de esta normativa:

> «la Directiva 97/11/CE es interpretativa de la 85/337/CEE, lo que comporta que el sometimiento de los expedientes iniciados antes del 14 de marzo de 1999 a la última, lo será en otros aspectos de la misma, pero en cuanto a la exclusión en bloque de evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos, ha de aplicarse, por mor del principio de retroactividad de la norma interpretativa, conforme a la interpretación auténtica que le da la Directiva 97/11».

En este mismo sentido se habría pronunciado la sentencia de 5 de mayo de 2004.

3. Planeamiento urbanístico

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 15 de marzo de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 2308).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León –Sección Primera– dictó Sentencia, en fecha 22-10-2002, desestimatoria del recurso deducido contra Acuerdo del Ayuntamiento de Miranda de Ebro de 01-02-2001, por la que se aprueba definitivamente un plan parcial. El TS declara haber lugar al recurso de casación interpuesto, casa la Sentencia de instancia y estima el recurso contencioso-administrativo.

El recurso contra un plan parcial aprobado por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro, basado en la realización de la preceptiva evaluación simplificada de impacto ambiental con posterioridad a su aprobación definitiva, es rechazado en primera instancia por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Sin embargo, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación y, al considerar que la Evaluación de impacto ambiental es un requisito previo e insubsanable, procede a anular el acto de aprobación del Plan.

Sobre la aplicación al caso del artículo 16.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, conforme al cual «la Declaración de Impacto Ambiental determinará a los solos efectos ambientales, la conveniencia de ejecutar o no el proyecto, y en caso afirmativo, fijará las condiciones en que debe ejecutarse, que formarán un todo coherente con las exigidas por la autorización del proyecto», el Tribunal Superior de Justicia había llegado a la conclusión de que la existencia de la evaluación de impacto sería necesaria para la fase de ejecución.

Entre otras alegaciones, la parte recurrente denuncia la vulneración del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, tras su modificación por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, así como el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, del que deduce que el procedimiento de impacto ambiental es independiente del principal, previo o paralelo al mismo, y que posibilita resolver definitivamente el citado procedimiento principal, mientras que en el supuesto recurrido, el plan parcial fue aprobado diez meses antes de la declaración de impacto ambiental, ya iniciado el procedimiento jurisdiccional, por lo que no han podido compararse las distintas alternativas posibles.

Aunque sólo se citan como infringidas normas de Derecho interno, estatales y autonómica, el Tribunal Supremo considera necesario un análisis previo de las normas comunitarias objeto de transposición por las normas internas. En la Senten-

cia se parte 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 la que se descartó el sometimiento a evaluación de las políticas, planes y programas, por cuanto el ámbito del sistema que se instauraba quedaba limitado a los proyectos, públicos o privados. La transposición de esta Directiva se hizo de forma restrictiva por la mayoría de los Estados miembros, lo que dio lugar a varios procedimientos jurisdiccionales por incumplimiento, entre los que el Tribunal Supremo cita las SSTJUE de 13 de abril de 1994 (Comisión c. Luxemburgo) o 22 de octubre de 1998 (Comisión c. República Federal de Alemania), además de los litigios a propósito del artículo 4 de la Directiva, que distinguía entre los proyectos que obligatoriamente tenían que someterse a una evaluación (y que se concretaban en el Anexo I), y aquellos otros (Anexo II) respecto de los que la evaluación debía ser llevada a cabo «cuando los Estados miembros consideren que sus características los exigen», las cuales habría que deducir de «su naturaleza, sus dimensiones o su localización», citándose las SSTJUE 2 de mayo de 1996 (Comisión c. Bélgica), 24 de octubre de 1996 (Kraaijeveld), 22 de octubre de 1998 (Comisión c. Alemania), 16 de septiembre de 1999 (World Wildlife Fund), 21 de septiembre de 1999 (Comisión c. Irlanda). La alta conflictividad habría llevado a la modificación de la Directiva 85/337 por la Directiva 97/11, de 3 de marzo, en cuyo preámbulo se invocaba la experiencia adquirida en la evaluación de impacto ambiental sobre el medio ambiente, que habría puesto de manifiesto la necesidad de «clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, para garantizar que la Directiva se aplique de forma cada vez más armonizada y eficaz», además de «completar la lista de proyectos que tienen repercusiones significativas sobre el medio ambiente y que, por consiguiente, deben someterse por regla general a una evaluación sistemática». Por último, se cita la Directiva 2001/42/CE, del Consejo, de 27 de junio de 2001, que ha supuesto el paso de la EIA a la Evaluación Estratégica Ambiental (EEA), que supone la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el ambiente, para «contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible», cuyo plazo de transposición, incumplido, estaba previsto para el día 21 de julio de 2004.

El Tribunal Supremo invoca la Sentencia de 19 de julio de 2004 (RJ 2004, 5405), para aplicar un concepto amplio de «proyecto», tal como figura en el Anexo 1 del Reglamento 1131/88, de 30 de septiembre: «todo documento técnico que define o condiciona de modo necesario, particularmente en lo que se refiere a la localización, la realización de planes y programas, la realización de construcciones o de otras instalaciones y obras». Esto hace exigible la evaluación de impacto ambiental cuando la localización de una determinada instalación venga ya determinada en el Plan y el futuro proyecto no podría variarla en absoluto, ya que «es propio de la naturaleza de Estudios de Impacto Ambiental que especifiquen las distintas alternativas de la solución adoptada».

Por otra parte, la Declaración de Impacto Ambiental no puede ser considerada un requisito susceptible de posterior subsanación. Por el contrario, «su carácter necesariamente previo y determinante de muchos aspectos de la autorización, además de "contenido material", que "puede determinar hasta la ubicación del proyecto", impiden "convalidar o subsanar a posteriori una aprobación del planeamiento llevada a cabo sin la, previa y necesaria, toma en consideración de la citada Declaración de Impacto Ambiental"». En este sentido se citan las Sentencias del propio Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998 (RJ 1998, 10522), de 13 y 25 de noviembre de 2002 (RJ 2002, 10506), 11 de diciembre de 2002 (RJ 2003, 1985), de 13 de octubre de 2003 (RJ 2003, 8871) y 21 de enero de 2004 (RJ 2004, 5665).

La Declaración de Impacto Ambiental, razona el Tribunal Supremo, es la plasmación de un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la Autoridad competente de medio ambiente, que determina si un proyecto es conveniente a efectos ambientales y, de ser así, las condiciones que deban establecerse para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Este juicio técnico ha de ser puesto a disposición del órgano de la Administración competente para la autorización del proyecto y ha de hacerse pública en todo caso. Es evidente que el órgano competente para acordar la autorización puede discrepar de la evaluación de impacto ambiental en cualquiera de sus aspectos, tanto en el referido a la conveniencia de ejecutar el proyecto, como en lo que se refiera a las condiciones a que haya de sujetarse, discrepancia que sería resuelta por el Consejo de Ministros o por el Consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma. De acuerdo con el Tribunal Supremo:

> «Resultan así, de aquel conjunto normativo, dos conclusiones que en buena lógica parecen imponerse, importantes sin duda para decidir sobre la cuestión que se examina: una de ellas es que la DIA no se configura propiamente como un acto autorizatorio más, que en concurrencia con otro u otros haya de obtenerse para que el proyecto pueda ser llevado a cabo; éste, en lo que ahora importa, queda sujeto a un único acto autorizatorio que integrará en su contenido las determinaciones de la DIA o del Consejo de Ministros u órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, según que no exista o exista aquella discrepancia (son las condiciones medioambientales que al final resulten, bien directamente de la DIA, bien de la decisión resolutoria de la discrepancia, las que han de formar un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto –art. 18.2 del Real Decreto– y las que tendrán el mismo valor y eficacia que el resto del condicionado de la autorización –art. 27 de dicha norma reglamentaria–); y otra, que el contenido de la DIA no constituye, por tanto, la decisión última de la Administración, ni acerca de la conveniencia de ejecutar el proyecto, ni acerca tampoco de las condiciones medioambientales a que haya de sujetarse».

El Tribunal Supremo cita en apoyo de esta caracterización la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, de 22 de enero, al resolver un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados artículos del Real Decreto 1131/1988, de acuerdo con la cual la finalidad propia de la evaluación de impacto ambiental «es facilitar a las autoridades competentes

la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente», y que no puede «caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente», ya que la Administración competente para realizar o autorizar el proyecto «está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando... formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto».

7. RUIDO

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 20 de marzo de 2006, ponente Celsa Pico Lorenzo (RJ 2006, 5050).

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimó el recurso contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Valencia por el que se declaraba zona acústicamente saturada una determinada área de los Barrios de San José y Les Alqueries –lo que suponía la aplicación de un régimen especial de horarios, conforme a la normativa autonómica (Ley 2/1991, de 18 de febrero, de Espectáculos, Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas)–, sentencia confirmada por el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo comienza por recordar que en dos ocasiones anteriores había ya desestimado recursos de casación contra sendas sentencias del TSJ de la Comunidad Valenciana en las que se había declarado la legalidad del mismo acuerdo del Ayuntamiento (Sentencias de 3 de diciembre de 2003 y de 2 de febrero de 2005 [RJ 2004, 602 y 2005, 1652, respectivamente]).

El Tribunal Supremo se refiere también a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez contra España, en la que se declaró que hubo violación del art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en el que se protege el respeto a la vida privada y familiar, en razón de la inactividad del Ayuntamiento de Valencia ante unas molestias sonoras por encima de los niveles autorizados, durante las horas nocturnas y prolongados durante años, hasta la adopción de medidas en principio adecuadas para proteger el respeto de los derechos garantizados: una ordenanza sobre ruidos y vibraciones y la declaración de zona acústicamente saturada por Acuerdo de 27 de diciembre de 1996, objeto de impugnación en instancia, confirmado por el TSJ y antecedente del recurso de casación.

El recurso de casación aduce la conculcación del art. 25 CE por parte de la Administración de la Comunidad autónoma al aprobar normas que exceden del marco autorizado por el Parlamento Valenciano al promulgar en el ámbito de su competencia la Ley 2/1991, y en las que se ha apoyado la Administración municipal. El Tribunal Supremo recuerda que en lo que se refiere a la legislación autonómica, la última palabra corresponde al Tribunal Superior de Justicia. No obstante,

también se alude, en *obiter dictum,* a que en el Acuerdo impugnado se invocaban la Constitución, la Ley de Bases de Régimen Local o la Ley General de Sanidad, entre otras normas, no únicamente la normativa reglamentaria cuestionada.

8. SUELO NO URBANIZABLE

Ubicación natural de las estaciones depuradoras de aguas residuales.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 28 de diciembre de 2005, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 2043)

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco estimó en su momento el recurso de una empresa papelera contra el Acuerdo de la Diputación Foral de Guipúzcoa por el que se aprobaba definitivamente el proyecto básico de una depuradora de aguas residuales del Alto Oria en Legorreta. La cuestión debatida era la interpretación del art. 20.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto prevé la posibilidad de establecer construcciones e instalaciones de interés público en suelo no urbanizable, que aplica de acuerdo con el art. 85 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. En este sentido, si bien considera evidente el interés público de la estación depuradora de aguas residuales, no sucede lo mismo con la necesidad de su emplazamiento en el medio rural, que considera insuficientemente justificada en este caso, motivo por el que se anula la resolución recurrida.

El Tribunal Supremo casa la sentencia anterior y desestima el recurso contencioso-administrativo original. De acuerdo con su razonamiento, no resulta dudoso que una instalación de las características de las estaciones depuradoras deba ubicarse en suelo no urbanizable. Es más, el Alto Tribunal afirma lo siguiente: «como regla general –y con la posibilidad de excepciones–, urbanísticamente, la ubicación natural de las EDARs será el suelo no urbanizable».

El Tribunal Supremo entiende que al hacer esta afirmación está aplicando una doctrina jurisprudencial consolidada, citando en primer lugar la STS de 22 de abril de 1992 (RJ 1992, 3837), aunque referida a un centro penitenciario, sentencia en la que se liga la necesidad de emplazamiento en el medio rural no sólo a los casos en que la naturaleza de la actividad a desarrollar está conectada a los fines propios del suelo rústico, sino también, «por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano».

El Tribunal Supremo prosigue su argumentación poniendo en relación las estaciones depuradoras con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que establece una distancia superior a 2000 metros desde el núcleo urbano más próximo para el emplazamiento de las industrias que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, categoría esta última en la que resultarían inequívocamente

incluidas las estaciones depuradoras de aguas residuales. En este sentido y con esta motivación, en la STS de 4 de octubre de 1991 (RJ 1991, 7848) se entendió obligado un cambio de emplazamiento de una estación depuradora ya existente.

También se contienen pronunciamientos coincidentes en las Sentencias de 1 de abril (RJ 2004, 1562) y 19 de julio de 2004 (RJ 2004, 5405), en las que se afirma que la norma de la distancia mínima de los 2000 metros enlaza directamente con los títulos competenciales relativos a la protección del medio ambiente y a la sanidad, por lo que resultará aplicable aunque una Comunidad autónoma hubiera aprobado su propia normativa sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, e incluso si el emplazamiento de la estación depuradora estuviese prevista en un Plan General urbanístico, como se señala en la Sentencia de 1 de abril de 2004:

> «Argumento también insuficiente, pues el texto de aquel artículo 4, y en especial la expresión «en todo caso» con se inicia su inciso último, conduce a entender que las ordenanzas municipales y los planes urbanísticos del municipio no pueden desoír la regla general establecida en ese inciso último. (...) Y así lo ha entendido este Tribunal Supremo en sus SSTS, entre otras, de 29 de mayo de 1980 (RJ 1980, 2846), 8 de marzo de 1996 (RJ 1996, 2422) y 31 de enero de 2000 (RJ 2000, 375)».

No obstante, el Tribunal Supremo no cierra la posibilidad, aunque con carácter excepcional, de que una estación depuradora pueda situarse en suelo distinto del no urbanizable.

IX

Derecho Civil del Medio Ambiente

Mª Ángeles Parra Lucán

Sumario

Página

1. Consideración general 205
2. Jurisprudencia civil del Tribunal Supremo 210
   2.1. Sentencia del Tribunal Supremo 65/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 31 de enero 210
   2.2. Sentencia del Tribunal Supremo 4429/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 19 de julio 211
   2.3. Sentencia del Tribunal Supremo 1131/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 17 de noviembre 212
3. Ley catalana 5/2006, de 10 de mayo, del Libro Quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales 212
   3.1. Consideración general. La acción negatoria y las inmisiones 212
   3.2. Legitimación 213
   3.3. Contenido de la acción negatoria 214
   3.4. Prescripción 215
   3.5. Intromisiones ilegítimas 216

* * *

1. CONSIDERACIÓN GENERAL

El 9 de marzo de 2007 se presentó en las Cortes el Proyecto de ley de responsabilidad medioambiental *(BOCG, Congreso de los Diputados, Proyectos de Ley, Serie A, 121/000130),* por el que se pretende incorporar al Derecho interno la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DOUE núm. 143, de 30 de abril de 2004).

OBPAM7A090 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:01:48

La Directiva, que establece un sistema administrativo de reparación, no concede «a los particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales o de amenaza inminente a los mismos» (art. 3º.3). Su transposición al Derecho español, sin embargo, supondrá un cambio importante en la responsabilidad y en la prevención de daños ambientales.

No todos los recursos naturales estarán protegidos por la futura ley. Tan sólo aquellos que tienen cabida en el concepto de daño medioambiental definido por el propio proyecto: los daños a las aguas; los daños al suelo; los daños a la ribera del mar y de las rías; y los daños a las especies de la flora y de la fauna silvestres presentes permanente o temporalmente en España, así como a los hábitat de todas las especies silvestres autóctonas. Quedan excluidos los daños al aire y los denominados «daños tradicionales», es decir los daños a las personas y a sus bienes (salvo que estos últimos constituyan un recurso natural). Por otra parte, no todos los daños que sufran estos recursos naturales dan lugar a responsabilidad medioambiental en el sentido del proyecto de ley. Para que la ley pueda ser aplicada, se deberá estar en presencia de amenazas de daños o de daños propiamente dichos que produzcan efectos adversos significativos sobre el propio recurso natural. En el caso de los suelos el concepto de daño incluye, además, los riesgos significativos de que se produzcan efectos adversos sobre la salud humana.

La delimitación del ámbito de aplicación en el proyecto de ley se completa con las previsiones del art. 3, el cual combina tres elementos para llevar a cabo tal delimitación: el tipo de actividad económica o profesional de que se trate; la clase de medida que deba adoptar el operador y la naturaleza de la responsabilidad en la que éste pueda haber incurrido.

El contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de prevención) que asume el operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras.

Por lo que aquí interesa ahora hay que destacar, como dice la Exposición de Motivos del Proyecto, que con éste se incorporará a nuestro ordenamiento jurídico «un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que «quien contamina paga». Se trata, efectivamente, de un régimen administrativo en la medida en la que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la Administración pública debe garantizar el cumplimiento de la ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora. Se separa, pues, de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en sede judicial». En particular, conforme al art. 5 del proyecto («Daños a particulares»):

> «1. Esta ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones a personas, daños a la propiedad privada, pérdidas económicas o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia

de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se regirán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación.

2. Los particulares perjudicados a que se refiere el apartado anterior no podrán exigir reparación ni indemnización por los daños medioambientales que se les hayan irrogado, en la medida en la que tales daños queden reparados por la aplicación de esta ley. El responsable que hubiera hecho frente a esa doble reparación podrá reclamar del perjudicado la devolución o la compensación que proceda.

3. En ningún caso las reclamaciones de los particulares perjudicados en cualesquiera procesos o procedimientos exonerarán al operador responsable de la adopción plena y efectiva de las medidas de prevención, de evitación o de reparación que resulten de la aplicación de esta ley ni impedirán las actuaciones administrativas encaminadas a ello».

La Directiva, que establece un sistema administrativo de reparación, no concede «a los particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales o de amenaza inminente a los mismos» (art. 3º.3). Su transposición al Derecho español, sin embargo, supondrá un cambio importante en la responsabilidad y en la prevención de daños ambientales.

En el momento de escribir este informe, en el ámbito interno, y por lo que se refiere al sector del Derecho civil, la única novedad legislativa que tuvo lugar durante el año 2006 es la aprobación por un Parlamento autonómico, el de Cataluña, de una nueva regulación de las relaciones de vecindad y las inmisiones.

En un ámbito en el que no se han producido cambios normativos, el estudio jurisprudencial sigue siendo decisivo, pues permite comprobar la consolidación de la doctrina civil de las inmisiones y su adaptación a los casos concretos que se plantean ante los Tribunales.

En el apartado segundo de este capítulo se expone la jurisprudencia civil recaída durante el año 2006. Pueden adelantarse ahora las siguientes ideas de alcance general:

1.–Los particulares inician la vía jurisdiccional como consecuencia o bien de la inactividad de la Administración o bien de la ineficacia de las medidas adoptadas.

Esto ha sido así tradicionalmente, como muestra el estudio de la jurisprudencia civil en materia de inmisiones. En las resoluciones judiciales de este año así sucede, por ejemplo, en el caso que da pie a la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2006 [apartado II. *a)*]. Antes de iniciar la vía civil solicitando el cese de las inmisiones acústicas y la indemnización por daños morales, los vecinos perjudicados habían interpuesto, infructuosamente, varias denuncias ante el Ayuntamiento. Se trataba de las molestias por ruido excesivo padecidos por los vecinos de una explotación hotelera que organiza actuaciones musicales en directo.

No puede sorprender, por ello, que sigan proliferando en la jurisdicción contencioso-administrativa condenas a las Administraciones Locales por inactividad, aun cuando no deja de ser criticable que con fondos públicos se asuma la irresponsabilidad de los gestores públicos (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del

Principado de Asturias 1079/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 14 de junio [JUR 2006, 246330]; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 468/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 12 de junio [JUR 2006, 259167]; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 601/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 24 de marzo [JUR 2006, 160234]; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 125/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª [JUR 2006, 126815]).

2.–La jurisprudencia civil consolida la aplicación de la teoría general de las inmisiones, elaborada sobre preceptos concretos del ordenamiento civil.

En particular, la Sala Primera del Tribunal Supremo español:

a) Aplica la doctrina de las inmisiones a las acústicas, aun cuando el ruido no está mencionado expresamente en los arts. 1902 y 1908 del Código Civil [Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2006: apartado II. *a)*].

b) Reconoce el derecho a una indemnización de daños materiales y morales (por sufrimientos y molestias) cuando queda acreditada su producción [Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2006: apartado II. *a);* Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2006: apartado II. *b)*].

c) Condena al cese de la actividad perturbadora para los vecinos [Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2006: apartado II. *a);* Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2006: apartado II. *b)*].

3.–La teoría general de la acción de cesación elaborada sobre lo dispuesto en los arts. 590, 1902 y 1908 Código Civil no queda excluida por la existencia de una legislación civil específica aplicable a determinado sector.

Así, por ejemplo, el art. 7º.2 de la Ley de propiedad horizontal legitima al Presidente para ejercitar, en nombre de la comunidad de vecinos, la acción de cesación de las actividades molestas y, ulteriormente, para solicitar la privación del uso de la vivienda o local. La jurisprudencia entiende que esta legitimación no excluye la que pueda corresponder a un propietario individual, por aplicación de las reglas generales. En consecuencia, se admite el ejercicio de la acción de cesación por un propietario a título individual [Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2006: apartado II. *b)*]. Es difícil aventurar si el Tribunal hubiera admitido la legitimación de un propietario individual para el ejercicio de la acción dirigida a lograr la privación del uso de la vivienda.

4.–Con apoyo en la teoría de las inmisiones, se condena solidariamente al propietario, junto a quien explota la actividad.

Así sucede en el caso resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2006 [apartado II. *b)*].

Cuando el inquilino desarrolla una actividad nociva y molesta para los vecinos pero que no afecta a la finca arrendada, los propietarios de una explotación indus-

OBPAM7A090 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:01:48

trial o turística no tendrían muchos estímulos para resolver el contrato de arrendamiento [lo que les permiten los arts. 27.2.e) y 35 de la Ley de arrendamientos urbanos] si cobran la renta puntualmente y viven alejados de las molestias. La doctrina elaborada por el Tribunal Supremo puede ayudar a los propietarios a tomar decisiones más comprometidas para evitar posteriores condenas propias por omisión, por no haber adoptado las medidas que pone a su disposición el ordenamiento para lograr que el arrendatario cese en la actividad perturbadora.

5.–La relevancia de los estándares fijados legal y reglamentariamente.

A pesar de las genéricas y tradicionales declaraciones jurisprudenciales en sentido contrario, la práctica demuestra la relevancia del cumplimiento de los niveles máximos reglamentarios:

a') La Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2006 considera decisivo, para condenar, que los valores obtenidos en las mediciones muestren que las emisiones superan ampliamente los valores permitidos por las Ordenanzas municipales [apartado II. *b)*].

b') Por el contrario, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2006 considera igualmente decisivo que las visitas de inspección a consecuencia de las denuncias formuladas por los actores no detectaron mermas en las medidas legales y reglamentarias ni apreciaron ninguna irregularidad [apartado II. *c)*].

c') Planteadas previas denuncias ante la Administración, cuando ésta no inicia expediente sancionador, ni ordena adoptar mayores medidas de protección, la reclamación en la vía civil no prospera, no tanto porque la licencia administrativa exonere de cualquier tipo de responsabilidad frente a otros particulares, sino porque entonces es mucho más difícil probar que el ejercicio de la actividad conforme a los límites de la licencia ha causado un daño individualizable [Sentencia del Tribunal Supremo 17 noviembre 2006: apartado II. *c)*].

6.–La importancia del uso previo de la zona, delimitado por las leyes o, incluso, por la autonomía de la voluntad.

La delimitación de lo que es tolerable o normal depende del uso a que se destina la zona en la que tiene lugar la actividad que genera molestias a los vecinos. Ese uso determinará tanto la licitud del ejercicio de la actividad como la posibilidad de imponer a los demás las molestias de que se trate.

Se da la paradoja de que en una zona residencial, un establo de caballos ocasiona inmisiones intolerables para los vecinos (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2006). Se pone de manifiesto, de esta manera, que la protección del medio ambiente que se dispensa desde la vía civil a través de la teoría de las inmisiones no es una protección abstracta, sino que admite una apropiación privada del medio ambiente, delimitada por la ordenación del territorio y la propia autonomía de la voluntad. La calificación de ilícita de la conducta resulta de la acumulación de varios criterios concurrentes en el resultado de limitar las facultades del propietario: la función social de la propiedad, la buena fe y el abuso del derecho, la

producción de daños y, sobre todo, las que derivan de la limitación de la autonomía de la voluntad en virtud de las prohibiciones incluidas en las ordenanzas que rigen la comunidad que integra una urbanización privada [apartado II. *b)*].

2. JURISPRUDENCIA CIVIL DEL TRIBUNAL SUPREMO

La Sala Primera del Tribunal Supremo dictó tres sentencias en materia de inmisiones en el año 2006:

2.1. Sentencia del Tribunal Supremo 65/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 31 de enero

La Sentencia del Tribunal Supremo 65/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 31 de enero, ponente Excmo. Sr. D. Pedro González Poveda (RJ 2006, 2644), confirma la condena de la Audiencia Provincial de Castellón al cese de las inmisiones y a indemnizar por exceso de ruidos causados en la explotación del Hotel «Trinimar» de Benicasim. Se condena solidariamente a los propietarios-arrendadores y a la empresa arrendataria «Nueva Hotasa, SL».

La demanda fue interpuesta, tras varias denuncias ante el Ayuntamiento y la policía municipal, por unos vecinos que solicitaban, en primer lugar, la declaración de nocividad de las inmisiones acústicas así como su derecho a no soportar las irritantes molestias derivadas del ruido y, en segundo lugar, la condena solidaria a los demandados a cesar definitivamente en las inmisiones acústicas y a indemnizar los daños morales.

En la sentencia de la Audiencia, la condena al propietario-arrendador, de quien se considera probado que tenía conocimiento de los hechos, se basa en la aplicación solidaria de los arts. 1902 y 1908 Código Civil y 7º.2 de la Ley de propiedad horizontal (SAP Castellón 293/2004, Sección 2ª, de 23 diciembre [JUR 2005, 65926]). El TS rechaza el motivo del recurso de casación que denunciaba aplicación errónea de los arts. 35 y 27.2 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, 7º.2 de la Ley de Propiedad Horizontal (por analogía) y 1137, 1902 y 1908 del Código Civil.

La decisión judicial es relevante porque exige responsabilidad no sólo a quien realmente explota la actividad (la sociedad arrendataria del Hotel), sino también al propietario arrendador. A este último se le puede considerar causante de los daños sufridos por omisión, ya que dispone de los medios para lograr que el arrendatario deje de producir actividades molestas. Debe quedar claro que en el caso no se ejercita la acción de resolución del contrato de arrendamiento (lo que sería posible, conforme a lo dispuesto en la Ley de arrendamientos), sino la cesación de las inmisiones y la indemnización de los daños producidos.

OBPAM7A090 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:01:48

2.2. Sentencia del Tribunal Supremo 4429/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 19 de julio

La Sentencia del Tribunal Supremo 4429/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 19 de julio, ponente Excmo. Sr. D. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta (RJ 2006, 4731), confirma la condena, dictada al amparo de los arts. 7º.2 de la Ley de Propiedad Horizontal, 590 y 1908 del Código Civil, a retirar los caballos de una parcela, clausurar establos e indemnizar a los vecinos demandantes los daños y perjuicios consistentes en los gastos médicos y farmacéuticos derivados de enfermedad alérgica, gastos de cerramiento de porche y desinsectación de la vivienda. Los establos se situaban en el sótano de vivienda integrada en urbanización.

Los hechos tuvieron lugar antes de la reforma de la Ley de Propiedad Horizontal en 1999: desde entonces, los arts. 2.c) y 24 establecen la aplicación del régimen de propiedad horizontal a los complejos inmobiliarios. En el caso, la Audiencia Provincial llegó al mismo resultado porque condenó aplicando por analogía a una urbanización privada lo dispuesto en el art. 7º.2 de la Ley de Propiedad Horizontal para la propiedad de casas por pisos.

Los demandados denunciaban que el precepto era inaplicable, pero el Tribunal Supremo rechaza esta argumentación. Además, el Supremo confirma la condena mediante la invocación de una doctrina más amplia que la aplicada por la Audiencia. El Tribunal Supremo lo que hace es calificar de ilícita la conducta de los demandados y deducir, del conjunto de normas y principios generales del ordenamiento, que procede imponer el cese de la actividad ilícita, retirando los animales, así como la condena a la indemnización de daños.

En palabras del TS:

> «la ilicitud de la actividad de la que proceden los daños deriva no sólo específicamente de la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal, sino de los límites que, ya superada la concepción radical y absolutista del derecho de propiedad, pesan sobre el ejercicio de las facultades dominicales, impuestos tanto por *la función social de la propiedad que delimita el contenido del derecho* (artículos 33.2 de la Constitución y 348 del Código Civil), como por *la coexistencia del derecho propio con otros de análoga naturaleza y contenido y por el ejercicio de los derechos conforme a las exigencias de la buena fe,* con la correlativa proscripción del abuso de derecho y el ejercicio antisocial del mismo (artículo 7º del Código Civil), como, en fin, por la virtualidad del principio *alterum non laedere,* fundamento de la responsabilidad extracontractual que tiene su plasmación normativa en los artículos 1902 y siguientes del Código Civil, y que en el seno de las relaciones de vecindad tiene su concreto reflejo en el artículo 1908. E incluso *tales limitaciones derivan de la propia autonomía de la voluntad,* como se desprende de la lectura de las ordenanzas que rigen la comunidad que conforma la urbanización en donde se hallan las parcelas, cuyo artículo 1º.4 establece entre las finalidades primordiales que tales reglas persiguen la de evitar abusos del derecho de propiedad individual que perjudiquen o perturben los derechos de los demás, así como la de evitar actividades individuales o colectivas que supongan merma o detrimento para el bienestar de los demás, al tiempo que el artículo 5º.5 reconoce el derecho de los propietarios a ejercer sus facultades de dominio sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes y en las mismas ordenanzas, en tanto que de forma más específica el artículo

15.1.2 impone la prohibición de tener animales con fines lucrativos, permitiéndose únicamente la tenencia de animales para compañía o guarda de la finca que no originen molestias a la comunidad, siempre bajo el espíritu de convivencia que se refleja en el artículo 18.1; preceptos todos ellos que, sin desconocer que la interpretación y aplicación de cualquier cláusula estatutaria que impide o limita el derecho dominical tiene que ser restrictiva –como recuerda la Sentencia de 14 de octubre de 2004–, permiten, no obstante, en su consideración conjunta y en conjunción con el resto del ordenamiento al que asimismo remiten, convenir con el Tribunal de instancia en que la tenencia de los caballos constituye, por las perturbaciones que produce, una actividad no permitida por las ordenanzas».

2.3. Sentencia del Tribunal Supremo 1131/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 17 de noviembre

La Sentencia del Tribunal Supremo 1131/2006, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 17 de noviembre (RJ 2006, 8052), ponente Excmo. Sr. D. Román García Varela, confirma la desestimación de la demanda que solicitaba la adopción de medidas de seguridad e indemnización de daños morales y materiales (depreciación de las viviendas) como consecuencia de la explotación por parte de la demandada de una cantera en una finca situada a quinientos metros de la vivienda de los demandantes. No se considera acreditada la producción del daño ni el nexo causal. En el caso se considera decisivo que la actividad a la que se pretende imputar responsabilidad «está administrativamente autorizada y legalizada, partiendo de sus características y de sus efectos externos de ruido, posibles vibraciones e inevitable exteriorización», por lo que, «al no constar que se haya desarrollado fuera de los límites propios de la misma y permitidos por la autorización» no puede deducirse responsabilidad.

Se trata de una cuestión de valoración de la prueba por parte de la sentencia de la Audiencia recurrida en casación, y que la parte recurrente no puede sustituir por su propia valoración de los hechos:

> «La sentencia recurrida ha declarado probados los hechos siguientes: 1º, la extracción de áridos por la compañía demandada fue autorizada por el Ayuntamiento de Níjar, y su explotación por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía; 2º, la indicada Junta ha informado de la realización de reiteradas visitas de inspección a consecuencia de las denuncias formuladas por los actores, sin observarse merma de las medidas legales y reglamentarias de seguridad; es improbable que las voladuras hayan ocasionado quebranto en las viviendas; se repara que las vibraciones debieron ser leves; no se considera necesaria la instalación de malla de seguridad; y, en definitiva, al no constar ni apreciarse ninguna irregularidad, no se ha abierto expediente sancionador alguno; y 3º, la prueba pericial practicada por un arquitecto técnico a instancia de la actora, ha concluido que las viviendas no han sufrido daño por las voladuras».

3. LEY CATALANA 5/2006, DE 10 DE MAYO, DEL LIBRO QUINTO DEL CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA, RELATIVO A LOS DERECHOS REALES

3.1. Consideración general. La acción negatoria y las inmisiones

Tras la promulgación de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Parlamento catalán

(*DOGC* núm. 4640, de 24 de mayo de 2006; *BOE* núm. 148, de 22 de junio de 2006), la regulación de la acción negatoria y las inmisiones, que en 1990 introdujo el legislador catalán, queda ahora incorporada a los arts. 544-4 a 544-7 y 546-13 y 546-14 del Código Civil que está elaborando esta Comunidad Autónoma.

La Ley, que según dispone su Disposición final, entró en vigor el 1 de julio de 2006, deroga la Ley 13/1990, de 8 de julio, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las relaciones de vecindad (Disp. derogatoria *c.*).

Puesto que se introduce alguna modificación respecto del régimen anterior, la disp. transitoria 4ª.2 de la Ley prevé que: «La acción negatoria *nacida y no ejercida* antes de la entrada en vigor del presente libro subsiste si se mantiene la perturbación, con el alcance y en los términos que le reconocía la Ley 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las relaciones de vecindad, pero *sujeta a lo establecido por el presente código en lo que concierne al ejercicio, duración y procedimiento*».

La nueva Ley catalana inserta la regulación de la acción negatoria (art. 544-4) dentro del título IV, «Del derecho de propiedad». En particular, dentro de un capítulo que se ocupa de la «Protección del derecho de propiedad» en el que, además de la negatoria frente a las perturbaciones, se regulan la acción reivindicatoria (art. 544-1), el cerramiento de fincas (art. 544-8) y el deslinde y amojonamiento (art. 544-9). Como una sección del capítulo VI, dedicado a las relaciones de vecindad, los arts. 546-13 y 546-14 regulan las inmisiones ilegítimas y legítimas.

Esta ubicación sistemática pone ya en guardia acerca del enfoque patrimonialista e individualista de la regulación de las inmisiones. Conviene advertir que el ejercicio con éxito de esta acción que, en principio, es de naturaleza real, y se reconoce al propietario y a los titulares de derechos reales sobre las fincas, incluye, además de la cesación, la correspondiente indemnización de los daños producidos.

La nueva Ley se inspira en la anterior regulación catalana de 1990. Explica el Preámbulo de la Ley que «el capítulo VI de este título regula las relaciones de contigüidad, el estado de necesidad y las inmisiones, con las actualizaciones y simplificaciones sobre la Ley 13/1990, de 8 de julio, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las relaciones de vecindad, que la doctrina y la práctica jurídica han hecho aconsejables».

3.2. Legitimación

La acción negatoria, dice ahora el art. 544-4 Código Civil de Cataluña, permite a los propietarios de una finca poner fin a las perturbaciones e inmisiones ilegítimas en su derecho que no consistan en la privación o retención indebidas de la posesión, así como exigir que no se produzcan perturbaciones futuras y previsibles del mismo género. La regla, que es equivalente a lo dispuesto en el art. 1º.1 de la Ley de 1990, añade expresamente, junto a las perturbaciones, a las «inmisiones»

ilegítimas como supuesto que permite ejercer la acción negatoria, lo que ya se deducía con anterioridad.

Conforme al apartado 2 del art. 544-4, «la misma acción real corresponde a los titulares de derechos reales limitados que comportan posesión para poner fin a las perturbaciones que los afectan». Además de la legitimación del propietario, la Ley atribuye la legitimación al titular de un derecho real que atribuya la posesión: se protege no sólo al propietario sino también a quien pueda verse afectado en su derecho a poseer la finca en virtud de un derecho real (usufructuario, por ejemplo).

Frente a la regulación de 1990, se añade al titular de un derecho real, pero siguen quedando fuera del texto de la Ley los titulares de derechos personales (arrendatarios, por ejemplo). Sin duda esta restricción es el resultado de la regulación de la acción negatoria como acción real que protege sólo al propietario y a los titulares de derechos reales. No parece razonable, sin embargo, negar a los titulares de derechos personales, la legitimación para ejercitar la acción negatoria frente a las inmisiones y ello, porque, en otro caso, quedarían desprotegidos. En efecto, los titulares de derechos personales pueden exigir a su contraparte que les garantice su posesión frente a perturbaciones de derecho procedentes de un tercero (que alega un derecho a poseer), pero no pueden exigir a su contraparte (propietario arrendador, por ejemplo, cfr. art. 1560 del Código Civil) que les defienda de las perturbaciones de mero hecho procedentes de terceros.

Desde este punto de vista, la Ley catalana, al proporcionar el concepto legal de intromisión ilegítima (art. 546-13), tiene en cuenta el dato de que «causen daños a la finca o a las personas que habitan en la misma», con independencia de que sean propietarios o titulares de derechos reales. Puede defenderse, en mi opinión, por tanto, que cuando la acción negatoria se dirige a evitar perturbaciones ilegítimas también están legitimados los titulares de derechos personales que puedan resultar afectados.

De manera equivalente a lo que decía el art. 1º.2.a) y b) de la Ley de 1990, dice ahora el art. 544-5 *(Exclusión de la acción)* que la acción negatoria no corresponde en los siguientes casos: *a)* Si las perturbaciones o inmisiones a las que se pretende poner fin o las futuras que se pretenden evitar no perjudican ningún interés legítimo de los propietarios en su propiedad. *b)* Si los propietarios deben soportar la perturbación por disposición del presente código o por negocio jurídico.

En realidad, no es que en estos casos falte la legitimación, sino que la pretensión deberá ser desestimada si se prueba que las inmisiones son legítimas y deben soportarse (porque son inocuas o porque deben tolerarse, con arreglo a los criterios previstos en la ley o por existir un acuerdo entre las partes).

3.3. Contenido de la acción negatoria

El art. 544-6 *(Contenido),* reproduciendo lo dispuesto en el art. 2º.2 *de la Ley de 1990, establece que* la acción negatoria tiene por objeto la protección de la libertad

del dominio de los inmuebles y el restablecimiento de la cosa al estado anterior a una perturbación jurídica o material. Puede reclamarse, en el ejercicio de la acción negatoria, además de la cesación de la perturbación, la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios producidos.

Introduce la Ley como novedad que «en este caso, no es preciso que los actores prueben la ilegitimidad de la perturbación». Esto significa que los daños deben indemnizarse siempre, aunque no pueda hablarse de intromisión ilegítima. Si la intromisión debe soportarse (art. 546-14: *intromisión legítima)* pero causa daños, no podrá obtenerse la cesación, pero sí la indemnización de daños. La misma consecuencia resultaba con más claridad aplicando el art. 3º.4 de la Ley de 1990, que reconocía al propietario que debía tolerar perturbaciones el derecho a recibir una indemnización por los daños producidos en el pasado así como una compensación económica por los que se produjeran en el futuro.

La nueva regulación lo que hace es mencionar expresamente como contenido de la acción negatoria la indemnización de daños causados en inmisiones legítimas. Esta técnica parece algo incoherente porque, por definición (art. 544-4), la acción negatoria se refiere sólo a las inmisiones ilegítimas.

3.4. Prescripción

En materia de prescripción de la acción negatoria, el art. 544-7 Código Civil de Cataluña *(Prescripción)* introduce significativas novedades. Con anterioridad, el art. 2º.5 de la Ley de 1990 preveía un plazo de cinco años para la acción negatoria «a partir del momento en que el propietario tenga conocimiento de la perturbación ilegítima». El precepto fue objeto de una importante crítica doctrinal y jurisprudencial –de la que ya me hice eco en el anterior Informe para este Observatorio– que se hacía eco de la doctrina de la imprescriptibilidad de la acción dirigida a hacer cesar la perturbación mientras ésta dure.

Ahora, con mejor criterio, se distingue entre la acción de cesación y la de indemnización de daños:

a) Prescripción de la acción de cesación: establece ahora la nueva regulación que «la acción negatoria puede ejercerse mientras se mantenga la perturbación, salvo que, tratándose de un derecho usucapible, se haya consumado la usucapión».

A pesar de lo que podría hacer pensar el tenor literal del artículo, me parece discutible que pueda adquirirse por usucapión el derecho a ocasionar perturbaciones ilegítimas. En efecto, esta disposición debe ponerse en relación con lo dispuesto en el art. 531-23 del Código Civil de Cataluña, que define la usucapión como título para adquirir la propiedad o un derecho real posesorio, pero no cualquier otro derecho, incluido el derecho a perturbar. Nada impide que en virtud de negocio el propietario de una finca decida soportar humos, ruidos, gases, vapores, olores, calor u otras inmisiones parecidas. Pero en una ley que no admite la usucapión de las servidumbres (art. 566-2.4), el paso del tiempo sin que se ejercite

la acción frente a las perturbaciones no puede permitir adquirir por usucapión el derecho a seguir perturbando en el futuro.

b) Prescripción de la acción de indemnización de daños: conforme al art. 544-7.2 del Código Civil de Cataluña, «la pretensión para reclamar la indemnización por los daños y perjuicios producidos prescribe a los tres años, a contar desde que los propietarios tengan conocimiento de la perturbación».

El mismo plazo se establece, en sede de inmisiones legítimas, para la indemnización de daños o la compensación económica que puede exigirse cuando los propietarios deben, con arreglo a lo dispuesto en la Ley, tolerar inmisiones que les causan perjuicios (art. 546-14, apartados 3 y 5). Así, establece el art. 546-14.7 que, «la pretensión para reclamar la indemnización por daños y perjuicios o la compensación económica a la que se refieren los apartados 3 y 5 prescribe a los tres años, contados a partir del momento en que los propietarios tengan conocimiento de las inmisiones».

3.5. INTROMISIONES ILEGÍTIMAS

El Código Civil de Cataluña proporciona, frente a lo que sucedía en la legislación anterior, un concepto legal de inmisión ilegítima. Se ha querido evitar el problema, discutido en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y al que hice referencia en el anterior Informe, de distinguir el derecho real de servidumbre de la inmisión. Conforme al art. 546-13 *(Inmisiones ilegítimas):* «Las inmisiones de humo, ruido, gases, vapores, olor, calor, temblor, ondas electromagnéticas y luz y demás similares producidas por actos ilegítimos de vecinos y que causan daños a la finca o a las personas que habitan en la misma quedan prohibidas y generan responsabilidad por el daño causado».

A pesar de lo que resultaría de la lectura aislada del art. 546-13, no se considera ilegítima ni están prohibidas todas las inmisiones «que causen daños a la finca o a las personas que habitan en la misma». Por el contrario, la ley impone a los propietarios el deber de soportar inmisiones dañosas. En efecto, son *«inmisiones legítimas»,* que el propietario debe tolerar, conforme al art. 546-14:

a') Las inmisiones provenientes de una finca vecina que son inocuas o que causan perjuicios no sustanciales.

En general, se consideran perjuicios sustanciales los que superan los valores límite o indicativos establecidos por las leyes o los reglamentos (art. 546-14.1).

b') Las inmisiones que produzcan perjuicios sustanciales si son consecuencia del uso normal de la finca vecina, según la normativa, y si poner fin a las mismas comporta un gasto económicamente desproporcionado (art. 546-14.2).

En este supuesto, añade el apartado 3, los propietarios afectados tienen derecho a recibir una indemnización por los daños producidos en el pasado y una compensación económica, fijada de común acuerdo o judicialmente, por los que

puedan producirse en el futuro si estas inmisiones afectan exageradamente al producto de la finca o al uso normal de ésta, según la costumbre local.

Conforme al apartado 4 del mismo artículo, según la naturaleza de la inmisión, los propietarios afectados pueden exigir, además, que la inmisión se haga en el día y el momento menos perjudiciales y pueden adoptar las medidas procedentes para atenuar los daños a cargo de los propietarios vecinos.

c') Las inmisiones sustanciales que provienen de instalaciones autorizadas administrativamente.

La Ley atribuye a los propietarios vecinos afectados la facultad de solicitar la adopción de las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar las consecuencias dañosas y para solicitar la indemnización por los daños producidos. Si las consecuencias no pueden evitarse de esta forma, los propietarios tienen derecho a una compensación económica, fijada de común acuerdo o judicialmente, por los daños que puedan producirse en el futuro (art. 546-14.5).

X

Política ambiental de Italia

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

Sumario

Página

1. La codificación del Derecho ambiental italiano y su inmediata revisión 219
2. La revisión de la codificación del Derecho paisajístico de 2004 223
3. Otras medidas legislativas 224
4. El contencioso comunitario 226
5. Conflictos judiciales notables 228
6. Medidas de política ambiental de origen internacional 229
7. El estado de los recursos naturales y de los conflictos ambientales 230
8. Bibliografía 232

* * *

1. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL ITALIANO Y SU INMEDIATA REVISIÓN

El hecho normativo más significativo de este año ha sido, indudablemente, la aprobación del llamado «Código del Medio ambiente» *(Codice dell'ambiente),* texto refundido de la práctica totalidad de la normativa ambiental italiana[1]. El Código, promovido por quien fuera Ministro de Medio Ambiente Altero MATTEOLI, es una de las últimas iniciativas normativas llevadas a efecto por el gobierno de Silvio BERLUSCONI en la antesala de su derrota en las controvertidas elecciones generales de abril por la coalición de centroizquierda *L'Unione,* capitaneada por Romano PRODI.

1. Decreto Legislativo núm. 152, de 3 de abril de 2006, dictado en ejecución de la delegación parlamentaria efectuada por la Ley núm. 308, de 15 de diciembre de 2004, de reordenación, coordinación e integración de la legislación ambiental. El Código fue publicado en la *Gazetta Ufficiale* núm. 88 de 14 de abril de 2006, entrando en vigor el 29 del mismo mes y año.

El Código pretende sistematizar, racionalizar y reordenar la caótica normativa ambiental vigente en Italia en torno a seis sectores homogéneos: procedimientos de evaluación ambiental y de prevención y control integrados de la contaminación; protección del suelo frente a la erosión, lucha contra la desertificación, protección de las aguas frente a la contaminación y gestión de los recursos hídricos; gestión de residuos y saneamiento de sitios contaminados; lucha contra la contaminación del aire y reducción de emisiones a la atmósfera; y responsabilidad por daños al medio ambiente[2].

En particular, en lo relativo a los procedimientos de evaluación ambiental, el Código puntualiza su contenido y su *iter,* tratando de garantizar su terminación en plazos ciertos y con la afirmación del principio del silencio negativo. Se extiende la evaluación de impacto ambiental ordinaria al examen de los proyectos preliminares. Se definen los mecanismos de coordinación entre la EIA, la EAE y la IPPC. Ordenación de las disposiciones relativas a todas las autorizaciones de signo ambiental (salvo las previstas para las grandes obras públicas) y unificación de la disciplina general de las evaluaciones ambientales bajo la responsabilidad de una Comisión específica en el Ministerio de Medio Ambiente. En lo tocante a la disciplina del suelo y de las aguas, se reafirma la demanialidad de las aguas y el sistema de planificación hidrológica para la gestión de los recursos hídricos; asimismo, se definen siete nuevas demarcaciones hidrográficas, estableciéndose sus correspondientes Autoridades de distrito *(autorità distrettuali)* –por agregación de las actuales Autoridades de Cuenca *(enti di bacino)*–[3]. En materia de residuos, se introduce la necesidad de un análisis de riesgos previo a las operaciones de saneamiento de sitios contaminados, confirmándose el mecanismo del contrato-programa *(accordo di programma)* como instrumento de gestión de los residuos; también se establece una nueva Autoridad de vigilancia de los recursos hídricos y de los residuos *(Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti),* creando en su seno dos secciones en sustitución del Comité de vigilancia del uso de recursos hídricos *(Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche)* y del Observatorio nacional de los residuos *(Osservatorio nazionale dei rifiuti);* finalmente, se reconocen algunas competencias a las Provincias en la materia, y se revisa el sistema tarifario sobre la recogida residuos. En materia de tutela de la calidad del aire, se consagra el sistema de mejores técnicas disponibles (BAT) para la determinación de las autorizaciones industriales, cuyo plazo máximo se establece en 15 años; asimismo, se otorga preferencia para las instalaciones de

2. La suma de disposiciones importan 318 artículos y 45 anexos, ocupando un total de 700 páginas. Con ellas se trasponen definitivamente las 8 directivas comunitarias que faltaban por incorporar al Ordenamiento italiano, y se derogan 5 leyes, 10 decretos-ley y legislativos, 4 decretos del Presidente de la República, 3 decretos del Presidente del Consejo de ministros y 8 decretos ministeriales. Sigue pendiente, no obstante, la preparación del borrador de Decreto legislativo relativo a la gestión de espacios protegidos y conservación de especies protegidas de la fauna y flora.
3. Las siete demarcaciones hidrogeográficas *(distretti idrogeografici)* originarias son las que siguen: Alpes Orientales (cuencas del Adige y del Alto Adriático); Padano (cuenca del Po); Apenino septentrional (cuencas del Arno, Liguria, meridionales de la Emilia y septentrionales de las Marcas); Apenino central (cuencas del Tíber, de las Marcas meridionales, de Umbria y del Abruzzo); Apenino meridional (todas las cuencas de la Italia meridional), Sicilia y Cerdeña.

energía renovable y se prevén incentivos fiscales al efecto, sobre todo para las regiones meridionales. Finalmente, en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente, se reconoce legitimación expresa a las ONGs ambientalistas en los procedimientos de exigencia de responsabilidad por daños ambientales, y se prevé un mecanismo expeditivo *(ordinanza-ingiunzione)* para la recaudación inmediata, por parte del Ministerio, de las sumas exigibles por el daño causado.

Frente a estas novedades normativas se verificó una contestación prácticamente universal, tanto por parte de las ONGs ambientalistas *(Acli Anni Verdi, Ambiente e Lavoro, Amici della Terra, FAI, Associazione Italiana Insegnanti di Geografia, Fare Verde, Federambiente, Green Cross, Italia Nostra, Legambiente, Lipu, Margherita, Mountain Wilderness, Sinistra Ecologista, Società Speleologica Italiana, VAS, Verdi* y *WWF)* como del mundo científico (capitaneado por la senadora vitalicia y premio Nobel de Medicina en 1986 Rita LEVI MONTALCINI), y de la mayoría de las Regiones y entes locales (a través de las asociaciones de provincias –UPI– y de municipios –ANCI–).

La oposición masiva al Código se sostuvo en una serie de argumentos formales y de método (farragosidad y complejidad extrema, falta de concertación social y territorial en su elaboración, carencia de cobertura económica...) como sustanciales (centralización de competencias a favor del Estado –por ejemplo, para la localización de las instalaciones de tratamiento y eliminación de residuos o para el otorgamiento de autorizaciones de reutilización de solares industriales contaminados, asuntos de competencia regional–, apuesta por la privatización de los servicios hídricos, anulación de la participación de las asociaciones ecologistas en los procesos penales por delito ambiental, defectuosa definición de las cuencas hidrográficas...). Así pues, el Código fue calificado como un instrumento de contrarreforma del acervo normativo ambiental italiano de las últimas décadas –significativamente, las leyes «RONCHI» (Decreto legislativo núm. 22, de 5 de febrero de 1997, *de transposición de las directivas 91/156/CEE de residuos, 91/689/CEE de residuos peligrosos y 94/62/CE de envases y residuos de envases*) y «GALLI» (Ley núm. 36, de 5 de enero de 1994, *disposiciones en materia de recursos hídricos*)–, que rebajaba los niveles de tutela ambiental y, sobre todo, contravenía las directivas comunitarias[4].

Por todas estas razones, la polémica ha acompañado al Código a lo largo de todo su proceso de elaboración: la comisión de sabios instituida al efecto concluyó sus trabajos en septiembre de 2005. El Consejo de Ministros aprobó inicialmente el texto el 18 de noviembre de 2005, prestando su aprobación provisional el 19 de enero de 2006 y la definitiva el 10 de febrero del mismo año, con escasas modificaciones respecto a lo proyectado. Enviado el texto para su firma al entonces Presidente de la República Carlo Azeglio CIAMPI, éste lo devolvió al Gobierno el 20

4. Como se verá más adelante, la aprobación del Código abunda en los vicios que han resultado en las varias decenas de procedimientos de infracción instados por la Comisión Europea contra Italia en materia ambiental: se sustraen millones de toneladas de residuos a la disciplina comunitaria, rige el silencio positivo para la evaluación de impacto ambiental de obras públicas, las operaciones de saneamiento de los solares industriales contaminados se convierten en potestativas, el procedimiento de evaluación estratégica de planes y programas tiene lugar una vez han sido éstos aprobados...

de marzo, solicitando algunas aclaraciones formales al respecto. En particular, el Presidente de la República cuestionó la existencia de un informe negativo elevado por la Conferencia Estado-Regiones *(Conferenza Unificata Stato-Regioni),* además de la ausencia del necesario dictamen del Consejo de Estado *(Consiglio di Stato)*. Sin embargo, esta decisión, muy aplaudida en medios científicos y sociales, no fue más allá del mero requerimiento formal: finalmente, el Código vería la luz tras un *iter* muy controvertido, como se ha expuesto.

Las Regiones mostraron enseguida su intención de impugnar el Código ante la *Corte Costituzionale* en defensa de sus competencias ambientales –intención que ya se ha materializado–, y *L'Unione* expresó, en plena contienda electoral, su firme compromiso de reformarlo a fondo en caso de acceder al Gobierno[5]. Así pues, apenas aprobado, y tras la sucesión del ministro MATTEOLI por el presidente del partido *I Verdi,* Alfonso PECORARO SCANIO, el Código comenzó una larga y accidentada marcha hacia su reforma. A pesar de haberse prometido una reforma integral, la estrategia adoptada por el nuevo Gobierno se basó en moratorias de la entrada en vigor de ciertas partes del Código, así como la suspensión de su aplicación mediante la negación de eficacia normativa a los reglamentos ejecutivos aprobados en las postrimerías del mandato de MATTEOLI.

En efecto, el Ministerio de medio ambiente publicaba un Comunicado en la *Gazzetta ufficiale* del 26 de junio declarando la ineficacia de 17 decretos de ejecución del Código –la mayoría relativos a la gestión de residuos–, por no haber sido enviados al Tribunal de Cuentas *(Corte dei Conti)* para su control preceptivo. Seguidamente, se derogaron 6 de los 18 Decretos aprobados en su día. La ley núm. 228, de 12 de julio, de conversión del Decreto-ley núm. 173, de 12 de mayo, postergaba la entrada en vigor de, entre otras muchas, la regulación de la evaluación de impacto ambiental y de la evaluación ambiental estratégica del 12 de agosto al 31 de enero de 2007 (plazo que sería posteriormente ampliado hasta el 31 de julio de 2007 por el Decreto-ley núm. 300, de 28 de diciembre). Más allá de las moratorias y prórrogas, el inicio del proceso de reforma integral del Código tuvo lugar por obra del primero de una serie de cuatro decretos legislativos de modificación sucesiva anunciados por el nuevo Gobierno, decretos legislativos dictados en ejecución de la misma delegación legislativa originaria que dio lugar al Código[6]. La última

5. El Programa de *L'Unione* rezaba así: «*L'Unione* se compromete a elaborar con presteza las medidas necesarias para anular los riesgos y equivocaciones introducidos por la ley de delegación ambiental del gobierno de centroderecha».
6. El Decreto legislativo núm. 284, de 8 de noviembre de 2006, publicado en la *Gazzetta Ufficiale* núm. 274 de 24 de noviembre de 2006, contiene disposiciones correctoras e integradoras del Código con el objeto de demorar la constitución de las Autoridades de Cuenca *(Autorità di Bacino)* y los respectivos distritos hidrográficos, además de revisar la regulación ambiental en materia de aguas; suprime también la *Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti* reconstituyendo el Comité de vigilancia de los recursos hídricos y de los residuos *(Comitato de vigilanza delle risorse idriche e delle rifiuti)* y el Observatorio nacional de los residuos *(Osservatorio nazionale dei rifiuti),* estableciendo una moratoria de un año para la adecuación de los Estatutos del Consorcio nacional de envases *(Consorzio nazionale imballaggi, CONAI)* a las reglas del propio Código relativas a la transparencia, eficacia, eficiencia, economicidad y libre competencia. Asimismo, se reconoce a los entes locales legitimación para ejercer la acción de resarcimiento por daños al medio ambiente, además de al Ministro de Medio Ambiente. El segundo de los decre-

de las modificaciones puntuales sufridas por el Código a lo largo del mismo año de su aprobación tenía lugar, finalmente, por obra de la ley núm. 296, de 27 de diciembre de 2006 (*legge Finanziaria 2007,* ley de presupuestos estatales para 2007), que derogaba los beneficios fiscales establecidos en el art. 229.6 del Código para los combustibles derivados de residuos.

2. LA REVISIÓN DE LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO PAISAJÍSTICO DE 2004

Por diferentes motivos a los hasta ahora apuntados, y con distinto alcance, antes de acabar la XIV Legislatura vio la luz una reforma del todavía reciente «Código de los Bienes Culturales y del Paisaje», a través del Decreto legislativo núm. 157, de 24 marzo 2006, *de disposiciones para la corrección e integración del Decreto legislativo núm. 42 de 22 de enero de 2004, en relación al paisaje*[7].

De acuerdo con las previsiones de la ley de delegación que dio lugar al texto originario del Código, el Gobierno contaba con dos años (posteriormente ampliados a cuatro, en virtud del art. 1.3 de la Ley núm. 51 de 23 de febrero de 2006), para poder efectuar correcciones materiales y adaptaciones al mismo. Así pues, la revisión de la codificación se materializó en sendos textos de reforma, uno para los bienes culturales y otro para el paisaje, ocupándose este último de la modificación de aquellos aspectos recogidos en la parte III de la norma aprobada en 2004 que precisaban de un aumento de transparencia y comprensibilidad. La ocasión fue aprovechada, asimismo, para introducir novedades tendentes a mejorar la eficacia social del Código, y a asegurar la racionalización y óptima aplicación de sus disposiciones más delicadas.

La disposición de reforma supone, por lo tanto, un intento de perfilar mejor la noción de valorización de los bienes paisajísticos, acompañando la mejora a la mera recuperación de las áreas paisajísticas degradadas. También hay otras novedades relevantes: por ejemplo, la previsión de plazos ciertos en el procedimento de sometimiento a vínculo paisajístico. En efecto, se obliga al órgano responsable de la declaración de notable interés público de las áreas o bienes paisajísticos a pronunciarse dentro de un plazo máximo de dos meses desde la presentación de la iniciativa, de modo que su inactividad activa la facultad del órgano solicitante de

---

tos legislativos, aprobado inicialmente el 12 de octubre de 2006, introduce modificaciones en lo relativo a los vertidos hídricos y a la definición de «residuo», sustituyendo las nociones de «subproducto» y «materia prima secundaria» por la de «producto recuperado», tratando de salir al paso del procedimiento de infracción iniciado por la Comisión Europea el 3 de julio de 2006 debido a la definición extremadamente restrictiva del concepto de residuo recogida en el Código (que excluía del régimen aplicable a los residuos a los CDRq –Combustibles de alta calidad derivados de residuos–, a las chatarras y a otros residuos metálicos utilizados en la industria siderometalúrgica). Al parecer, el tercero se limitará a reformar la parte del Código relativa a los procedimientos ambientales (evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica y autorización ambiental integrada), en tanto que el cuarto y último se dedicará a ultimar el proceso de reformas.

7. El Decreto legislativo de reforma fue publicado en la *Gazzetta Ufficiale* núm. 97, de 27 de abril de 2006, entrando en vigor el 12 de mayo de 2006.

tal declaración de proponerla, de modo sustitutivo, en el plazo de un mes. Asimismo, se han visto reducidos los plazos para la propuesta de observaciones en el procedimiento de declaración de notable interés público –de 60 a 30 días–.

La segunda gran novedad de la reforma consiste en introducir una potestad de orientación general *(indirizzo generale)* de la facultad regional de delegar el ejercicio de la función autorizatoria paisajística hacia el nivel preferentemente provincial, por tratarse de un nivel distante de aquél –el municipal– en el que se otorgan las licencias urbanísticas, y por ello supuestamente más eficaz. También se prevé el carácter transitoriamente vinculante del informe de la *Soprintendenza* (órgano estatal periférico competente en la materia), hasta el momento de adecuación conjunta del plan paisajístico a las prescripciones del Código.

La reforma clarifica el sistema de otorgamiento de autorizaciones paisajísticas de regularización *(autorizzazioni in sanatoria)* para aquellas que fueron presentadas hasta el momento de entrada en vigor del Código (1 de mayo de 2004), y consintiéndose sólo en supuestos tasados (obras realizadas sin contar con autorización paisajística o infringiendo sus condiciones, siempre que no hayan resultado en una creación o aumento de superficies útiles o volúmenes, empleo de materiales en contra de la autorización; obras de manutención ordinaria o extraordinaria). La reforma dispone que el titular del inmueble afectado por el vínculo paisajístico debe presentar su solicitud a la autoridad responsable de la gestión del vínculo, la cual se debe pronunciar en el plazo de 6 meses, previo informe vinculante de la *Soprintendenza,* a evacuar en 3 meses. De ser positivo, el infractor debe satisfacer una suma equivalente al mayor importe tras el daño causado y la rentabilidad obtenida con la infracción, peritándose separadamente el importe de la sanción. De ser negativo, procede la demolición de lo construido.

No obstante, también esta reforma ha sido objeto de una notable falta de entendimiento entre el Estado y las Regiones, manifestada en el dictamen negativo emitido en su día por la Conferencia Unificada Estado-Regiones respecto del proyecto de Decreto legislativo ahora ya aprobado. Este disenso, motivado por la diferente comprensión de la ubicación competencial de la tutela del paisaje [el Estado reivindica la competencia normativa en la materia como exclusiva, al amparo de los arts. 9.2 y 117.2.s)] de la Constitución, en tanto que las Regiones mantienen su carácter de competencia compartida por encontrarse vinculada a la ordenación del territorio y el urbanismo) augura la inevitable apertura de una nueva serie de conflictos competenciales en materia de protección del paisaje, y con ello un período de incertidumbre y confusión en el plano aplicativo de las normas de tutela paisajística.

3. OTRAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

Al tratarse de un año electoral, y más allá de las medidas ya examinadas, no se han promulgado tan apenas normas con rango legal en el ámbito del medio ambiente. No obstante, resulta digna de mención, dado su exotismo, el Decreto-

OBPAM7A100 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:10:49

ley de 25 de enero de 2006, núm. 19, *de medidas urgentes para garantizar el aprovisionamiento de gas natural,* destinado a afrontar la repentina crisis en las reservas nacionales de dicha fuente energética. La norma propuso, en realidad, dos bloques de medidas: en primer lugar, la reapertura de las viejas centrales eléctricas de gasóleo, con el fin de suplir la parada de las de cogeneración logrando el mantenimiento de la producción; en segundo lugar, la reducción del consumo doméstico, (reducción de una hora en el funcionamiento de la calefacción en domicilios y oficinas, sin previa toma en consideración de los períodos de uso, y fijación de un techo máximo de temperatura en los 19 grados, algo imposible de controlar y reforzar desde las instituciones públicas).

Merece la pena dar cuenta del componente ambiental presente en la Ley presupuestaria estatal para 2007 *(Finanziaria 2007),* que, a pesar de no alcanzar el 2,9% del presupuesto nacional (ca. 1.000 millones de euros sobre un total 34.700), parece invertir la tendencia de la anterior legislatura. Así pues, la ley de presupuestos para 2007 incorpora la variable «Protocolo de Kyoto» en las políticas energéticas, fomentando la eficiencia energética y las tecnologías para la contención de las emisiones; crea sendos fondos especiales para el desarrollo sostenible (75 millones de euros para apoyar programas piloto en campo ambiental) y para la lucha contra los abusos urbanísticos en los espacios protegidos (3 millones de euros); establece programas de defensa del medio marino; recapitaliza la *ANAS* (Asociación nacional de autopistas estatales) con 1.120 millones de euros y *Ferrovie dello Stato SpA* con 2.000 millones de euros para fomentar la gestión de la red viaria ordinaria. Los gastos en defensa del territorio y del medio ambiente ascienden a ca. 70 millones de euros para los parques (20 más que en 2006) y ca. 65 millones de euros para el saneamiento de solares industriales contaminados. En el mismo sentido, el Decreto Ley de acompañamiento a la Ley presupuestaria desvió los 1.400 millones de euros que *Fintecna (sociedad heredera del IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale) debía destinar a la recapitalización de la sociedad anónima pública «Stretto di Messina», encargada de la construcción del puente, a diversas inversiones para el Sur* (saneamiento del territorio, potenciación de las líneas ferroviarias sicilianas y de la tirrénico-calabresa), desmarcando el conflictivo proyecto de conexión de alta velocidad Turín-Lyon (a través del Valle de Susa) de los procedimientos de EIA simplificada establecidos en la llamada *Legge Obiettivo*[8].

8. Como tal es conocido el Decreto legislativo núm. 190 de 20 de agosto de 2002, *para la realización de las infraestructuras en instalaciones productivas estratégicas y de interés nacional,* uno de los legados más significativos de la XIV Legislatura. En virtud de esta norma se transforma el control ambiental de las obras públicas estratégicas en un mero formalismo, al decretar el sometimiento de los proyectos sólo en su versión preliminar y a un procedimiento simplificado de EIA, lo cual no permite realizar una evaluación cumplida de las afecciones ambientales ni valorar soluciones alternativas, debido a la superficialidad e incertidumbre respecto de la obra final. Así pues, 64 de 78 proyectos preliminares de obras públicas han superado una mera EIA simplificada (algunas muy significativas: pasarela de Mestre, corredores tirrénicos Norte y Sur, puente del estrecho de Messina, cuadrilátero Umbria-Marche, conexión ferroviaria de alta velocidad Turín-Lyon, conexión ferroviaria Génova-Novi conocida como *Terzo Valico dei Giovi,* autopistas *Pedemontana Lombarda* y *Brennero-Bergamo-Milano*). En el mismo sentido, no se ha realizado la evaluación estratégica del I Programa de infraestructuras estratégicas, que da cobertura a las obras viarias incidentes sobre a 84 espacios naturales protegidos (el 7% de los 1.100 italianos), a 115 áreas paisajísticas, y a 192 de un total de 2.330 LICs (el 8% del total).

Por lo demás, siguen pendientes en 2006 algunos proyectos normativos delicados: así lo demuestra el atasco en el Senado de la reforma del art. 9 de la Constitución, que pretendía añadir explícitamente el concepto de medio ambiente a la tutela del paisaje; así como la propuesta de ley de tutela de la biodiversidad –protegida hoy sólo a instancias de la Ley marco *(Legge quadro)* núm. 157, de 12 de febrero de 1992, de normas para la tutela de la fauna silvestre homeoterma y para la veda de caza–.

4. EL CONTENCIOSO COMUNITARIO

Italia ha acumulado, a lo largo de la XIV legislatura (2001-2006), 70 condenas y mantiene abiertos ante el Tribunal de Justicia numerosos procedimientos de infracción de la normativa comunitaria en materia ambiental. En 2006 se dieron pronto a conocer sendas sentencias de gran importancia fechadas el 12 de enero, instadas por la Comisión Europea ante el incumplimiento de obligaciones derivadas de las Directivas en materia de calidad del aire y marco de aguas[9]. Con posterioridad, el Tribunal de Justicia volvía a condenar el 18 de mayo a Italia por no haber transpuesto en plazo la Directiva de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, sancionándola de nuevo el 23 de noviembre por la falta de evaluación de impacto ambiental de un proyecto de planta de cogeneración eléctrica por incineración de residuos y biomasa de capacidad superior a las 100 toneladas diarias en Massafra (Taranto, Puglia); cerrándose el capítulo de condenas con la sentencia de 30 de noviembre, que censura el incumplimiento de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales urbanas por dispensar un tratamiento menos riguroso de lo exigido para las aguas residuales de las aglomeraciones urbanas de la cuenca del río Olona (Varese, Lombardía). Con anterioridad, la sentencia de 8 de junio de 2006 resolvió una cuestión prejudicial acerca de la debida interpretación del art. 9 de la Directiva de aves, que permite ciertas excepciones al régimen de protección de las aves[10].

Además de las condenas citadas, y en espera de las que quedan pendientes por fallar, de resultas de recursos interpuestos por la Comisión Europea en años anteriores, ésta ha interpuesto varios recursos por incumplimiento contra Italia a lo largo de 2006, en materia de biocombustibles (sendos recursos por no haber presentado antes del 1 de julio de 2004 y de 2005 el informe nacional anual sobre el fomento de biocarburantes, infringiendo la Directiva 2003/30/CE), gestión de

9. Asuntos C-139/04 (incumplimiento del deber de comunicar a la Comisión toda la información necesaria correspondiente a 2001 relativa al dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente) y C-85/05 (falta de transposición en plazo de la Directiva marco de aguas).
10. La cuestión fue planteada por el TAR de Lombardía en un pleito seguido por el *WWF Italia,* el *Gruppo Ornitologico Lombardo,* la *Lega abolizione della caccia* y la *Lega antivivisezionista* contra una decisión de la Región de Lombardía que estableció excepciones para la caza del pinzón vulgar y pinzón real: el Tribunal fija una serie de pautas estrictas en el sentido de asegurar que las excepciones a la caza deriven únicamente en el sacrificio de pequeñas cantidades de ejemplares de aves.

residuos (por no haber elaborado ni comunicado los respectivos planes de gestión de residuos de la Provincia de Rímini, las Regiones del Lazio, Friuli Venezia-Giulia y Puglia y la Provincia Autónoma de Bolzano), evaluación ambiental estratégica (por falta de transposición de la Directiva 2001/42/CE), vertederos (por haber demorado la transposición de la Directiva 99/31/CE del preceptivo 16 de julio de 2001 al 27 de marzo de 2003, permitiendo con ello que los vertederos instalados en el ínterin fueran considerados como susceptibles de acondicionamiento durante la moratoria de 8 años recogida en dicha Directiva, que establece estándares más estrictos para nuevas ubicaciones de vertederos autorizados a partir del 16 de julio de 2001; y por no haber tampoco comunicado el número de vertederos afectados por estas disposiciones) y conservación de la biodiversidad (por la aprobación de modificaciones del planeamiento urbanístico en algunos municipios de la Puglia destinadas a permitir una serie de intervenciones de construcción industrial susceptibles de afectar notoriamente a ciertos espacios de la Red Natura 2000, sin evaluación previa de sus repercusiones).

Ya en fase precontenciosa, la Comisión ha emprendido actuaciones que se hallan en diversas fases (carta de emplazamiento y dictamen motivado) respecto a diversas normas comunitarias. En concreto, la Comisión ha advertido incumplimientos de la Directiva marco de aguas (por la falta de comunicación de la designación de las demarcaciones hidrográficas, y la falta de información sobre los estudios ambientales de cada distrito hidrográfico), de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales urbanas (contaminación del río Candelaro en Manfredonia, región de Puglia), de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (por no haber considerado la necesidad de exigir una EIA para dos tramos de autopista en el norte de Milán, a pesar de sendos dictámenes motivados de la Comisión de 2004 y 2005, y por la propia regulación del procedimiento simplificado de EIA contenida en la *Legge Obiettivo*), de las Directivas de aves y hábitats (debido a que algunas legislaciones regionales de caza autorizan genéricamente la caza de diversas especies de aves sin ajustarse a los requisitos específicos de excepcionabilidad contempladas en la Directiva, y también por motivo de los proyectos de puente sobre el estrecho de Messina y de esclusas en la laguna de Venecia), de las Directivas Euratom 96/29 y 89/618 (por la falta de definición de las medidas de transposición de la disciplina sobre planes de emergencia nuclear e información al público del transporte de material radioactivo), de la Directiva de 1976 sobre calidad de las aguas de baño –ya derogada y sustituida por la nueva Directiva de 2006– (por eliminar zonas de baño de sus listas oficiales sin motivación casuística ajena a problemas de contaminación), de varios actos normativos en materia de cambio climático (por no haber transmitido a la Comisión información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero registradas en el país, dificultando la determinación de la «cantidad atribuida» para Italia, y por no haber presentado en plazo –junio de 2006– el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión relativo al segundo período del Protocolo de Kyoto), de la Directiva de calidad del aire (falta de adopción, antes del 31 de diciembre de 2003, de medidas necesarias para reducir la contaminación en hasta 42 aglomeraciones urbanas declaradas como en 2001 and

2002 por encima de los valores límite para PM_{10}, NO_2 y NO_x), de la Directiva 2001/77/CE (por no haber informado a la Comisión de los avances realizados en el uso de electricidad proveniente de fuentes renovables, y haber adoptado medidas insuficientes para la promoción de las energías renovables para alcanzar los objetivos de producción para 2010 fijados en dicha Directiva), y de la Directiva de biocombustibles (por no haber motivado la rebaja en los objetivos de producción de biocombustible respecto al 2% como valor de referencia para 2005, y no haber remitido en plazo el informe anual sobre consumo de biocombustibles).

Finalmente, merecen particular atención las denuncias formuladas ante el Tribunal de Justicia por la falta de ejecución de sus sentencias anteriormente recaídas (septiembre y noviembre de 2004) por infracciones a la Directiva de residuos, en particular, debido a la falta de saneamiento de dos vertederos ilegales. En su denuncia, la Comisión solicita la imposición de sendas multas de 9.920.000 euros por el vertedero de Manfredonia (Puglia) más una multa coercitiva diaria de 85.708 euros; y de 19 millones de euros por el vertedero ilegal del Rodano (Lombardía) más una multa coercitiva diaria de 192.844 euros.

5. CONFLICTOS JUDICIALES NOTABLES

El contencioso administrativo nacional se ha visto protagonizado por el problema de la liberalización de la caza en varias regiones (Lazio, Basilicata, Molise, Emilia-Romagna, Puglia, Calabria, Campania, Marche, Umbria, Toscaza, Sicilia), ya sea de modo genérico (mediante las aperturas anticipadas de los períodos de veda al 2 de septiembre, sin distinción de especies ni de sitios de la red Natura 2000) o selectivo (permitiendo la caza masiva de algunas especies presuntamente excedentarias).

Así pues, los TAR regionales acogieron los respectivos recursos presentados por diversas ONGs ambientales contra los calendarios venatorios, aprobados en virtud de un mal entendimiento de la competencia delegada a las regiones por la ley núm. 221, de 3 de octubre de 2002, para permitir excepcionalmente la caza de especies protegidas. La ilegalidad de tales actos administrativos regionales era patente, a la vista de la propia legislación estatal de caza de 1992, de la normativa comunitaria y del Decreto ley núm. 251, de 16 de agosto de 2006, *de disposiciones urgentes para asegurar la adecuación del ordenamiento nacional a la Directiva 79/409/CEE en materia de conservación de la fauna silvestre,* que prohíbe la caza de especies amenazadas y la apertura de la caza en las ZEPAs con anterioridad al primer domingo de octubre y durante el mes de diciembre, saliendo así al paso de las condenas y procedimientos de infracción articulados contra Italia por parte de las instituciones comunitarias.

Con respecto a la caza selectiva a los ungulados durante todo el año, el TAR de la región de Piamonte estimó el recurso planteado por WWF-Italia y otras ONGs contra el plan regional de control de unos 600 corzos excedentes, anulándolo por presentar una motivación inidónea (se apoyaba en el aumento de los daños a culti-

vos y de los accidentes de tráfico causados por tal especie) y contar con un informe negativo –aunque no vinculante– del *Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica.*

Otro asunto contencioso de cierto calado se ha sustanciado ante el TAR de la región Lazio, que estimó parcialmente el recurso de ENEL (coadyuvada por los Ministerios de Medio Ambiente y de Actividades productivas) contra la orden regional de paralización de las obras de reconversión al carbón de la central de Torre Valdalica Nord (Civitavecchia, Roma), obras consistentes en una excavación prevista de aproximadamente 3 millones de metros cúbicos a realizar en un área limítrofe a dos LICs. Así pues, el TAR consiente en la reanudación de los trabajos, pero limitándolos a lo estipulado en la declaración de impacto ambiental del proyecto (se recorta la excavación marina a la mitad).

En el campo de la responsabilidad por daños ambientales, resulta notable la condena definitiva emitida por la *Corte di Cassazione* a un año y seis meses a cada uno de los cinco *ex* directivos de Montedison-Enichem, tras un largo proceso en que se ha probado que la exposición al cloruro de vinilo monómero (CVM) fue la causa de tumores letales sufridos por algunos trabajadores del complejo petroquímico de Porto Marghera, en la laguna de Venecia.

6. MEDIDAS DE POLÍTICA AMBIENTAL DE ORIGEN INTERNACIONAL

En 2006, organismos internacionales de los que Italia forma parte han adoptado algunas medidas de cierto interés. Por ejemplo, la Comisión General de la Pesca en el Mediterráneo decidió, por primera vez, impedir la pesca de arrastre en las profundidades del entorno (25 millas) de Santa Maria di Leuca, en el mar Jónico. Esta disposición es vinculante para todos los Estados ribereños del Mediterráneo, y tiene por objeto tutelar algunos de los ecosistemas marinos de profundidad más frágiles del mundo: los rarísimos corales blancos, que crecen entre los 550 y los 1100 metros de profundidad.

Asimismo, en noviembre se celebró en Alpbach (Tirol) la IX Conferencia de los Alpes, órgano de reunión bienal de los ministros de medio ambiente en el seno de la Comisión Internacional para la Protección de los Alpes (CIPRA)[11]. La Conferencia propuso la adopción de un plan de acción común para la protección del clima, así como la elaboración de un protocolo vinculante sobre «Población y cultura».

Finalmente, cabe dar cuenta de la Decisión de la Comisión 2006/613/CE, de 19 de julio, por la que se adopta la lista de Lugares de Interés Comunitario de la región biogeográfica Mediterránea, de indudable incidencia sobre el conjunto del

11. La CIPRA resulta de un Convenio suscrito por Francia, Italia, Mónaco, Liechtenstein, Suiza, Austria, Alemania, Eslovenia y la propia UE, tratado que ha dado lugar a la firma de hasta 8 protocolos en los sectores de los transportes, energía, turismo, planificación territorial y desarrollo sostenible, agricultura de montaña, bosques, tutela de la naturaleza y del paisaje y protección del suelo. Aunque Italia ha ratificado el Convenio marco, todavía no ha hecho lo mismo con ninguno de sus protocolos.

OBPAM7A100 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:10:49

territorio italiano. Con ella se cierra el mapa de las zonas de la Red Natura 2000 en Italia, que aporta a la misma un total de 127 hábitats (31 de los cuales son prioritarios) a los 198 (64 de los cuales son prioritarios). Así pues, la Red Natura 2000 en Italia está constituida por 503 ZEPAs y 2.256 LICs (311 coincidentes con ZEPAs), ocupando una superficie de ca. 5 millones de hectáreas, el 16,5% del territorio nacional.

7. EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

La intensa presión sobre el territorio y la afección a los recursos naturales ha persistido, a pesar de los esfuerzos renovados por aliviar la contaminación y potenciar modelos de transporte y abastecimiento energético sostenibles. Así pues, continúan sobre la mesa algunos proyectos de ampliación de ciertas estaciones de esquí (fundamentalmente, la conexión entre Pinzolo y Madonna di Campiglio, o la estación de Val Martello en el Parque Nacional del Stelvio), encontrándose los Alpes italianos, en la temporada de esquí 2005-2006, atravesados por ca. 4.700 km. de pistas de descenso (de las que más del 60% son innivadas artificialmente), ca. 3.000 km. de pistas de fondo (304 km. innivados artificialmente) y 61 km. de pistas de snowboard. Sólo en la Provincia de Bolzano el consumo de agua para alimentar los cañones de nieve artificial alcanza ya los casi 4 Hm^3.

A lo largo del año ha tenido lugar el inicio de la excavación de los fondos marinos de la laguna veneciana en las tres zonas en que se colocarán las esclusas móviles del MOSE, proyecto que carece de EIA a pesar de tratarse de realizarse afectando a LICs y ZEPAs. Otra notable agresión ambiental ha tenido lugar por mor de las excavaciones realizadas por el municipio de Fara San Martino en el Parque Nacional de la Majella, destinadas a la recuperación del antiguo monasterio de San Martino in Valle. Las obras fueron autorizadas con anterioridad a la creación del parque y a la entrada en vigor de las Directivas de Aves y Hábitats, de modo que los permisos quedaron obsoletos; a su vez, falta la preceptiva EIA para los por ahora ca. 74.000 m^3 de gravas extraídas, motivos por los cuales el Ministerio de Medio Ambiente y la Administración regional del Abruzzo han requerido la suspensión de las obras.

La invasión de las costas calabresas por grandes edificios y complejos de segundas residencias amenaza algunos espacios de la red Natura 2000 (un complejo de 4.000 plazas en la ZEPA de la explanada de los Lagos de Gizzeria, Catanzaro, proyectada pro la sociedad pública mixta *Sviluppo Italia;* otro denominado «Europaradiso», de 9.000 plazas en la ZEPA de la hoz del río Neto). También se han contabilizado dramáticos incendios en Sicilia (pérdida de 300 Has de maquis mediterráneo en la Reserva Natural del Zingaro, que protege los únicos 7 km. de litoral salvaje con palmera enana; y numerosos incendios provocados en la Reserva de las Salinas de Trapani y Paceco), y se ha constatado la sobreexplotación de los ríos y su eutrofización y contaminación excesivas (Po, Adda, Lambro, Piave, Cecina), o sometidos a

la desnaturalización para la construcción de infraestructuras (Maira y Pontebbana, Ayasse, Taro, Tordino, Sele y Tagliamento, uno de los últimos ríos vírgenes del mundo). En general, en 2006 se ha constatado cómo un tercio de los hábitats protegidos a nivel comunitario (43 de 127) se encuentran amenazados, fundamentalmente por planes y proyectos de infraestructuras: humedales y dunas costeras son los más vulnerables y degradados –36 de 43, el 86%–, seguidos por el maquis mediterráneo y los bosques de ribera. Todo lo cual se ve agravado por la inexistencia de un Plan nacional sobre la Biodiversidad, unido a los problemas organizativos de los Parques Nacionales (8 sin Presidente, 7 con un Comisario gubernamental, 6 sin Consejo Directivo, falta de aprobación de planes de gestión).

A todo ello se suma el hecho de que Italia es uno de los 5 principales países europeos responsables de las emisiones de gas de efecto invernadero, junto con el Reino Unido, Alemania, España y Polonia, situación que no parece tener perspectivas de mejorar a la vista del Plan Nacional de Atribución de cuotas preparado para ser remitido a la Comisión Europea, el cual presenta un techo de 209 millones de toneladas de CO_2 frente a las 186 correspondientes al objetivo nacional.

Por otro lado, en el haber del balance ecológico del año se encuentra un aumento de las tareas administrativas de policía ambiental, como lo atestigua la incautación de casi 400 km. de redes ilegales de deriva (prohibidas por la UE y la Comisión General para la Pesca en el Mediterráneo desde 2002) por parte de las Capitanías portuarias de Nápoles, Reggio Calabria y Palermo; y el desarrollo de una intensa campaña de lucha contra la caza furtiva en la Isla de Ischia por Guardias voluntarios del WWF Italia y de la LIPU con el apoyo de la *Guardia di Finanza,* los *Carabinieri* y el *Corpo Forestale dello Stato.*

La cooperación público-privado ha sido, precisamente, otro de los puntos fuertes de las políticas ambientales italianas a lo largo del año, resultando destacable la firma de un protocolo conjunto entre pescadores (AGCI Agrital), ecologistas (WWF Italia), deportistas (FIPSAS), el Parque Regional de la Maremma y la Guardia Costera en apoyo de un proyecto que incluye una campaña de sensibilización, la recaudación de fondos para instalar escolleras de hormigón disuasorias de la pesca de arrastre (prohibida dentro de las 3 primeras millas de costa), y la creación de un punto de observación permanente contra la pesca ilegal en el Parque de la Maremma. En el mismo sentido, el WWF Italia y el *Corpo Forestale dello Stato* han suscrito un convenio nacional en defensa de la biodiversidad regional en los Alpes y en el Mediterráneo central, que incluye la delegación al WWF Italia de la gestión de 130 oasis naturales (espacios protegidos de baja intensidad).

En lo tocante a la recuperación de especies o la restauración ambiental, cabe mencionar el avistamiento de grandes cetáceos en el canal de Sicilia (en torno a Lampedusa y Linosa); el nacimiento de un nuevo Parque Nacional (el de Val d'Agri, en Basilicata, espacio problemático debido a la presencia de yacimientos petrolíferos presentes en el territorio), y la demolición de enormes construcciones simbólicas iniciadas sobre el litoral (la de Punta Perotti, ordenada por el Ayuntamiento

de Bari tras una intricada batalla judicial iniciada en 1997, y la de los «ecomonstruos» de Copanello y Praia a mare, decretadas por la Administración regional de Calabria).

Finalmente, resta por destacar un exitoso y singular fenómeno de participación ciudadana en el campo ambiental: se trata de la consulta popular lanzada en julio de 2006 por el Ayuntamiento de Venecia sobre la producción química de cloro y derivados en la laguna, en la que participaron ca. 75.000 vecinos (el 35% de los votantes), de los que 50.000 se mostraron contrarios a su continuidad. Asimismo, ha de notarse la presentación al nuevo Parlamento de una propuesta de ley para el desarrollo de una red nacional de movilidad sostenible mediante la recuperación de viejas infraestructuras viarias, por parte de la CoMoDo *(Confederazione per la mobilità dolce)*.

8. BIBLIOGRAFÍA

BENEDETTO, G. (coord.): *Politica e ambiente: bilancio di una legislatura,* Edizioni Ambiente, WWF Italia.

— *Ambiente Italia 2006,* Edizioni Ambiente, Legambiente.

PETRELLA, S.; BULGARINI, F.; CERFOLLI, F.; POLITO, M.; TEOFILI, C.: *Libro Rosso degli Habitat d'Italia,* WWF Italia-ONLUS, 2005.

XI

Política ambiental de Francia

DIEGO J. VERA JURADO

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general. Algunos aspectos de la *estrategia francesa de desarrollo sostenible y energía* 233
2. Innovaciones legislativas, planificadoras y de políticas públicas 236
2.1. El (nuevo) debate sobre la política energética en Francia 236
2.1.1. Los referentes legislativos 236
2.1.2. El *Plan Clima* 239
2.2. Otras innovaciones legislativas. Modificaciones del *Código de Medio Ambiente* 240
3. Algunas innovaciones en la Administración ambiental 242

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. ALGUNOS ASPECTOS DE LA *ESTRATEGIA FRANCESA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y ENERGÍA*

Francia elaboró en el año 2003 una *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (SNDD)* que junto con la incorporación a la Constitución de la *Carta del medio ambiente* en el año 2005 constituyen los dos referentes básicos de la política ambiental para los próximos años. Ambos hechos configuran, además, el marco de actuación de las nuevas políticas públicas asumidas por el Estado francés, de tal manera que son pocas las iniciativas y actuaciones públicas o privadas que quedan al margen de esta nueva situación. Francia asume, en este sentido, un compromiso que intenta conciliar el progreso social, el crecimiento económico y el respeto al medio ambiente, estableciendo diferentes líneas de actuación encaminadas, todas ellas, a conseguir una nueva visión del desarrollo económico y social del país.

OBPAM7A110 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:03:29

La *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible* se articula en torno a seis ejes estratégicos y alrededor de diez programas de actuación que, como hemos indicado, marcaran el desarrollo de las políticas y normas ambientales. Cada eje estratégico comprende diversas orientaciones y, al menos, un programa de actuaciones públicas. El primer eje estratégico afecta a la información, a la educación y a la participación. La información constituye, en este sentido, un elemento necesario para tomar las decisiones que conciernen a los ciudadanos. A su vez, para emplear la información de modo conveniente, los ciudadanos deben haber sido sensibilizados previamente en las premisas del desarrollo sostenible y la protección ambiental, función en la que el sistema educativo tiene un papel determinante, especialmente en el caso de las generaciones más jóvenes. El segundo eje estratégico es el relativo a la organización del territorio. El futuro y la organización de los territorios piden acciones estructuradas, integrando plenamente el conjunto de aspectos económicos, sociales y medioambientales que les afecta. El tercer eje estratégico se centra en las empresas y, de modo más amplio, en las actividades económicas: de las empresas a los consumidores, estando ambos polos de la economía de mercado intrínsecamente relacionados. El reto es responsabilizar a unos y otras para alcanzar un crecimiento económico más respetuoso con el medio ambiente y los recursos naturales. La certificación, la concesión de etiquetas, un proceso inversor socialmente más responsable y un dispositivo fiscal y financiero son los caminos propuestos. Para este importantísimo eje, tres programas de actuación tratan ámbitos específicos: la energía y los transportes, estrechamente conectados con el cambio climático, y la agricultura, en su relación con la gestión del espacio y del medio ambiente. El objetivo de una mejor defensa del medio ambiente y de las personas se desarrolla en el cuarto eje estratégico. Se trata de ejecutar estrategias de prevención y cautela de carácter general, donde el desarrollo y fomento de la investigación es fundamental. Las nuevas prácticas referidas al desarrollo sostenible necesitan la aportación de la ciencia para establecer diagnósticos, promocionar tecnologías nuevas e innovación. Además, en un mundo inquieto por usos encubiertos o imprudentes de los progresos científicos, constituye una prioridad llegar a poseer confianza real en una experiencia consolidada e independiente. Finalmente, una policía medioambiental poderosa y una justicia disuasoria son primordiales dentro de una actuación preventiva eficaz. El Estado no puede contentarse con regular y ordenar. Él mismo es también protagonista y, dada su posición, debe contribuir intensamente al compromiso colectivo de un desarrollo más sostenible. Por este motivo, se ha considerado como eje estratégico la configuración de un Estado ejemplar en su gestión y en la elaboración de las políticas públicas sostenibles. Finalmente, la estrategia nacional no puede concebirse de manera aislada si se quiere responder a una problemática mundial. La actuación internacional constituye, por ello, un eje estratégico de la política de desarrollo sostenible.

Toda esta proyección estratégica se ve fortalecida por el hecho de que Francia se ha alineado desde un primer momento con la estrategia europea en materia de

medio ambiente y desarrollo sostenible[1]. Valga como ejemplo de este alineamiento las estrategias propuestas sobre el cambio climático, respetando los compromisos del protocolo de Kioto y reduciendo anualmente, y hasta el año 2020, las emisiones de gases de efecto invernadero. Hecha esta valoración, hay que advertir también que la posición que mantiene Francia respecto de las políticas de sostenibilidad de la Unión europea ha cambiado recientemente en determinados aspectos. En concreto, nos referimos a los diferentes enfoques que ha realizado Francia de la política energética de la Unión europea. Así, mientras en términos formales se está tratando de construir una política energética común que sirva de referencia a los países miembros y actúe como mecanismo de actuación hacia el exterior. En términos internos, dada la heterogeneidad interna de los países de la Unión europea, tal política está paralizada. El problema esencial al que se enfrenta la política energética común europea es que existen dos enfoques absolutamente distintos y difícilmente de conciliar. Por un lado se encuentran aquellos países que defiende una visión global de la Unión europea y, por otro, los que defienden la construcción de un espacio energético común, pero a partir de los propios intereses. Es decir, los primeros defienden la construcción de un espacio energético utilizando como referencia un supuesto «interés general» de la Unión europea, mientras que los segundos apuestan por establecer un área energética europea por expansión de los intereses individuales de los países miembros. Mientras que los primeros hacen gala de su europeísmo, pero no consiguen llegar a consensos políticos dentro de la Unión europea para llevar a cabo sus propuestas, los segundos van avanzando con los hechos haciendo prevalecer sus intereses particulares respecto de terceros países. En definitiva, la percepción de la vulnerabilidad energética en Europa es distinta en función de cada país y los más dinámicos de éstos están cambiando sus comportamientos para hacerle frente. En particular, Francia, Alemania e Italia conscientes de la dependencia energética –especialmente de Rusia y Ucrania– están desarrollando acercamientos para disminuir su vulnerabilidad energética individual. Estas condiciones ponen de manifiesto la obsolescencia de la supuesta política energética «común» que se ha postulado formalmente. De estos problemas de vulnerabilidad y dependencia externa en energía se pueden derivar algunas consecuencias importantes. Una de ellas, en términos propiamente ambientales y de sostenibilidad, se encuentra relacionada con la necesidad de buscar nuevas fuentes energéticas alternativas. A este respecto, pasa a un primer plano la discusión sobre el impulso de la energía nuclear –fomentada especialmente por Francia– dentro de un contexto de deterioro de las condiciones medioambientales actuales, de cumplimiento de las exigencias del Protocolo de Kioto y de mínimo desarrollo de las fuentes de energía renovables. Otra consecuencia es que aquellos países que reduzcan su vulnerabilidad y dependencia energética estarán en condiciones de influir sobre la política energética futura europea y en orientarla en función de

1. Véase la Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001 sobre *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea en favor del desarrollo sostenible.* Esta Comunicación fue objeto de modificación en la de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la estrategia para un desarrollo sostenible.

sus intereses. En otras palabras, la política energética europea irá adoptando cada vez más características del segundo enfoque de los mencionados, cuestión que tiene implicaciones nada neutrales sobre el futuro de las políticas de la Unión europea.

En este contexto se producen una serie de iniciativas legislativas y planificadores en Francia en el último período (2005-2007) que intentan responden a muchas de las inquietudes planteadas en el ámbito interno e internacional.

2. INNOVACIONES LEGISLATIVAS, PLANIFICADORAS Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. EL (NUEVO) DEBATE SOBRE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN FRANCIA

2.1.1. Los referentes legislativos

Sentadas las anteriores consideraciones, la regulación de la energía, en todas sus manifestaciones, se convierte en una de las principales líneas de actuación legislativa en Francia, con especial referencia a la energía nuclear. No hay que olvidar, sin embargo, que no es éste un tema nuevo en la política francesa, sino que, por el contrario, tiene una dilatada y controvertida trayectoria, que ha adquirido una nueva dimensión en los últimos años como consecuencia del debate sobre el cambio climático. En efecto, Francia ha introducido el tema de la energía, más concretamente el tema de la energía nuclear, en el debate sobre el cambio climático, debate que dominará la política ambiental comunitaria en los próximos años. Ante la discusión en la Unión europea para que se considere la energía nuclear como medio alternativo a los combustibles fósiles, Francia esgrime a su favor tener el mayor número de plantas nucleares, con 58 instalaciones, las cuales generan entre el 80 y 90 por ciento de la energía eléctrica que utiliza, lo que hace que sus emisiones de gases con efecto invernadero, específicamente de dióxido de carbono, sean bajas, probablemente las más bajas de Europa en términos porcentuales. Sin embargo, estos mismos argumentos convierten a Francia en el *foco rojo* de la región, ya que se trata de un sistema energético que se impuso hace 50 años y que ha genera una importante cantidad de residuos nucleares que no tienen una clara disposición final. En este sentido se podría afirmar –como ha hecho un importante sector de la opinión pública francesa– que Francia es el «basurero nuclear de Europa», ya que aquí se manejan y gestionan la mayoría de los desechos nucleares de la Unión europea. Además, si esto fuese poco, en los últimos años se ha incorporado un nuevo elemento para la polémica –en este caso, desvinculado del debate ambiental–, referido a la vulnerabilidad de estas instalaciones ante una supuesta actividad terrorista, desconociéndose los riesgos que una situación de este tipo podría conllevar.

A pesar de todo ello, frente a un contexto energético en profunda transformación en los últimos treinta años (importantes avances técnicos, fluctuación de los

precio de las diferentes energías, reorganización de los mercados energéticos y aparición de las cuestiones ambientales), la ventaja de Francia ha sido la gran coherencia de su política energética a lo largo del tiempo, organizada siempre en torno a cuatro grandes preocupaciones. Estas preocupaciones han sido definidas por la Ley núm. 2005-781 de 13 julio de 2005, *de orientación de la política energética* (versión consolidada el 6 de marzo de 2007) de la siguiente manera:

– *Contribuir a la independencia energética y garantizar un aprovisionamiento seguro.* Francia cuenta con reservas de energía muy limitadas; por esta razón, la satisfacción de sus necesidades energéticas constituye un riesgo que es importante controlar. En el plano macroeconómico, se trata de limitar la exposición de la economía a las fluctuaciones de precios en los mercados mundiales, en particular desarrollando las distintas producciones nacionales. En el plano del abastecimiento físico, el reto es asegurar la existencia de capacidades suficientes para enfrentar los riesgos de disminución de electricidad, de gas y de petróleo (nivel y disponibilidad del parque de producción, calidad del transporte y nivel de las interconexiones).

– *Asegurar un precio competitivo de la energía.* El precio, la calidad y la disponibilidad de la energía son factores determinantes para hacer de Francia un país atractivo y, en consecuencia, para el desarrollo del empleo, particularmente en los sectores altamente consumidores de energía. Por esta razón, la política energética francesa ha sido definida para garantizar a las empresas un precio competitivo de la energía, especialmente para aquellas que enfrentan una intensa competencia internacional.

– *Afianzar la cohesión social y territorial garantizando a todos el acceso a la energía.* Puesto que la energía forma parte de los bienes de primera necesidad, resulta importante que la política energética permita a todos, y en particular a los más necesitados, acceder a una fuente de energía de calidad con precio competitivo.

– *Preservar la salud humana y el medio ambiente, en particular luchando contra el agravamiento del efecto invernadero.* La producción y el consumo de energías pueden tener graves impactos sobre el medio ambiente, en primer lugar la emisión de gases de efecto invernadero, pero también de contaminantes que contribuyen a la degradación de la calidad del aire o residuos radioactivos. Por esta razón es conveniente poner la política energética al servicio de la lucha contra los factores que generan el cambio climático y el riesgo nuclear.

Para alcanzar estos objetivos, especialmente el último de ellos, se han identificado cuatro ejes principales de acción en la citada *Ley de programación*. En primer lugar, controlar la demanda energética mediante certificados de ahorro de energía y la imposición de una fiscalidad determinante del consumo. En segundo lugar, diversificar las fuentes de abastecimiento energético, incrementando el uso de energías renovables, manteniendo abierta la opción nuclear y, de manera general, desarrollando un medio eficiente de producción de energía. En tercer lugar, desarrollar la investigación en el campo de la energía, siendo un imperativo para afron-

tar los retos a largo plazo. Finalmente, reforzar los medios de transporte y almacenamiento de la energía y adaptarlos a las necesidades ambientales.

A partir de esta situación y como impulso del nuevo debate energético se promulga un conjunto de normas que dan cobertura a los objetivos planteados. Destaca, en primer lugar, la Ley núm. 2006-1537 de 7 diciembre 2006, *relativa a la regulación del sector de la energía,* que comprende, entre otros aspectos, un conjunto de estrategias sobre la eficiencia energética, la diversificación y el futuro simultáneo de cada fuente de energía. En concreto, las medidas reguladas incluirán incentivos fiscales para las energías renovables, normas de eficiencia para la industria, actividades y edificios, y la obligación del ahorro energético para todos los consumidores. Merece especial mención el hecho de que esta norma no sólo mantiene abierta la opción nuclear, sino que la vincula a los compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en Francia. De hecho, tras la aprobación de esta Ley, el Gobierno acordó solicitar a Electricité de France (EDF) que construyese un Reactor Europeo de Agua a Presión, el segundo en la Unión europea, que iniciará sus actividades en 2012. Finalmente, esta Ley pretende llevar a efecto los requisitos establecidos en la Directiva 2006/32/CE, de 5 de abril, sobre la *eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos.*

En la misma línea, la Ley núm. 2006-686 de 13 junio 2006, *relativa a la transparencia y a la seguridad en materia nuclear,* que tiene entre sus aspectos más destacados encargar a una autoridad administrativa independiente el control de la seguridad y de la radioprotección nuclear en Francia. En efecto, en virtud de esta Ley se crea la *Alta Autoridad de Seguridad Nuclear* (HASN), de carácter independiente y dotada de los medios y del personal necesario para el logro de los fines encomendados, asimismo esta entidad quedará desvinculada, en todos los casos, de los organismos responsables de la promoción, desarrollo y puesta en práctica de las actividades nucleares. Esta nueva autoridad administrativa independiente reemplaza a la antigua Dirección General de Seguridad Nuclear y de Radioprotección (DGSNR), que dependía de los Ministerios de Industria, Ecología y Sanidad. Otra de las novedades introducidas por esta Ley es el establecimiento de una nueva regulación de las autorizaciones administrativas para el funcionamiento de las instalaciones, su control y los sistemas de radioprotección. Finalmente, el nuevo texto normativo tiene como objetivo prioritario el facilitar la transparencia de las actividades nucleares y permitir una mejor información pública, otorgando un estatus singular a las *Comisiones Locales de Información.* En este sentido, la Ley es particularmente necesaria en un momento en el que Francia inicia un nuevo debate sobre le energía nuclear, la incorporación de un alto nivel de seguridad y transparencia en la política nuclear facilitará su aceptación por una mayoría de la opinión pública francesa. Como complementado de la citada Ley 2006-686, se sitúa la de 29 de junio de 2006, *sobre la gestión de los materiales y los residuos radioactivos.* En ésta se establece el marco, las etapas y los medios para la gestión de los materiales y los residuos radioactivos, aspectos este último que polariza las principales críticas sobre la producción de energía nuclear. Recordar, asimismo, que esta norma responde a los contenidos

establecidos en la polémico Directiva 2006/117/Euratom (DO L 337 de 5.12.2006), *relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado.*

Este conjunto de normas generales se ve complementado por otras tantas de carácter sectorial, pero igualmente relacionadas con el consumo y la producción de energía. De todas ellas, tres merecen especial mención: en primer lugar, la Ley núm. 2006-236, de 1 de marzo 2006, *relativa a la obtención de vegetales*[2], que viene a responder a la proliferación de carburantes menos agresivos con el medio ambiente a partir de cultivos y residuos de procedencia agrícola. De hecho, esta actividad ha experimentado en Francia un aumento de la producción del 15%, habiéndose propuesto a las entidades locales, por parte del Gobierno, exonerar totalmente a los productores de la contribución territorial sobre las propiedades durante cinco años. En este mismo sentido, el Gobierno ha firmado con los interlocutores sociales y las empresas, la carta para el desarrollo del superetanol E-85. Este carburante debe contribuir a reducir la dependencia energética de Francia y a diversificar sus fuentes de suministro. Seguidamente, la Ley núm. 2006-10 de 5 enero 2006, *relativo a la seguridad y desarrollo del transporte,* que introduce determinados parámetros de consumo y ahorro energético en este sector básico. Finalmente, ha de tenerse en consideración la Ley núm. 2006-437 de 14 abril 2006, *relativa a la actividad turística* y sus efectos sobre el medio ambiente y el consumo energético.

2.1.2. El *Plan Clima*

Francia asume de manera prioritaria la aplicación de las diferentes políticas que acometen todas las causas que provocan la compleja situación climática que vivimos. En este sentido, en el marco de la firma del Protocolo de Kioto, Francia debería conseguir entre los años 2008-2012 volver a su nivel de emisión de gases de efecto invernadero de 1990. En el mismo período Alemania debe bajar sus emisiones un 21% con respecto a 1990 y el Reino Unido un 12,5%. No obstante, esta meta resulta ambiciosa para Francia ya que, al contrario de los demás países europeos, dispone de un reducido margen de maniobra para respetar este compromiso.

Para dotarse de los medios que le permitan alcanzar este objetivo, en el año 2000 el Gobierno francés adoptó un programa nacional de lucha contra el cambio climático (PNLCC), que fue prolongado por *el Plan Clima* en julio de 2004. Posteriormente, en el año 2006, con motivo de la reunión del Comité interministerial, el Gobierno aprobó la revisión del *Plan Clima* para un período que va desde 2007 hasta 2012.

Con este Plan se pretende ejecutar unas sesenta medidas destinadas a estabilizar las emisiones de gases responsables del efecto invernadero. Se ha preferido, asimismo, implementar medidas de compromiso voluntario de reducción de emisiones y se ha creado un mercado de permisos negociables dentro de un marco

2. Modifica el contenido del Código de la propiedad intelectual y el Código rural.

europeo (con el establecimiento de un programa nacional de asignación de cuotas), en lugar de aplicar nuevas cargas impositivas a las industrias que consumen más energía. El Presidente de la República fijó un ambicioso objetivo, inscrito después en la citada Ley de 13 de julio de 2005, consistente en dividir por cuatro las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050. El grupo de trabajo llamado «factor cuatro», fue constituido en 2005 para explorar las diferentes opciones que permitan alcanzar este importante objetivo. El 6 de octubre de 2006 el grupo entregó un informe final que constituye la principal estrategia de trabajo.

El contenido del *Plan* es diverso e intenta implicar a todos los sectores y ámbitos de la sociedad francesa. Los ciudadanos, por tanto, deben asumir y aceptar la modificación de sus comportamientos, con el objetivo de conseguir una solución al actual problema climático. Con este fin, el Gobierno actúa para diseñar una estrategia que incluya todos los objetivos posibles. Es el caso, por ejemplo, de la política educativa donde los nuevos programas de educación, que estarán en vigor para el año escolar 2006-2007, incluirán todos los elementos relativos al desarrollo sostenible y al consumo de recursos naturales. En esta misma línea cabe destacar el denominado Plan vehículos limpios, concebido junto con los fabricantes de automóviles franceses, que favorece la producción y el uso de vehículos menos contaminantes, menos ruidosos y más económicos desde el punto de vista energético (la carta de «flex-fuel»). Entre las medidas de apoyo se contempla favorecer fiscalmente a todo el sector tanto a la fabricación de vehículos como a las instalaciones de distribución. Asimismo, el Plan nacional de salud y medio ambiente, que tiene por objetivo reducir las consecuencias de la contaminación en la salud. El *Plan Clima* quiere dar respuesta, asimismo, a los problemas suscitados en el sector de la construcción, estableciendo parámetros de construcción y rehabilitación de edificios y viviendas en función de determinados criterios de rendimiento energético. En este sentido, las entidades locales podrán exonerar de la contribución territorial hasta un límite del 50%, a las construcciones realizadas según estos criterios. En el marco del Plan de biocarburantes, el Estado ofrece su apoyo a los productores de carburante vegetal procedente de biomasa. A todo esto se une, finalmente, otra serie de medidas para intentar reducir contaminaciones y ruidos diversos y para reforzar la protección de la biodiversidad y de los medios naturales.

2.2. OTRAS INNOVACIONES LEGISLATIVAS. MODIFICACIONES DEL *CÓDIGO DE MEDIO AMBIENTE*

Durante el reciente período que estamos analizando (básicamente, los años 2006 a 2007) se han producido otras novedades en la legislación ambiental de Francia, fruto, en muchos casos, de los diferentes debates ambientales generados en el país y en el propio contexto internacional. Muchas de estas novedades tienen una especial incidencia sobre el *Código de Medio Ambiente*.

Un buen ejemplo lo constituye la Ley núm. 2006-11 de 5 de enero de 2006, de *orientación agrícola* que introduce novedades en los siguientes aspectos: regula-

ción de nuevos mecanismos de prevención y cautela ambiental, fortalecimiento de las actividades de inspección de la administración pública y, finalmente, control jurisdiccional de determinadas actividades que inciden sobre el medio ambiente. Veamos algunos de los detalles de estas novedades normativas.

En primer término, el artículo L. 512-1, establece –en una clara aplicación del *principio de cautela*– que los solicitantes de instalaciones susceptibles de crear graves peligros o inconvenientes para los intereses ambientales entregará un *estudio de peligrosidad* que especifique los riesgos, directos e indirectos, a los que la instalación pudiera exponer los intereses citados en caso de accidente, ya fuera por causa interna o externa de la instalación. El contenido del estudio de peligrosidad, continúa el precepto L. 512-1, deberá ser acorde a la importancia de los riesgos originados por la instalación. En tanto fuera necesario, este estudio comportará un análisis de riesgos que tendrá en consideración la probabilidad de acaecimiento, la cinética y la gravedad de los accidentes potenciales siguiendo una metodología que quedará expuesta en el mismo. Definirá y explicará las medidas oportunas para reducir la probabilidad y los efectos de dichos accidentes.

Por su parte, el artículo L. 514-5 intenta fortalecer los mecanismos de inspección ambiental de la administración pública, estableciendo que las personas encargadas de la inspección de las instalaciones clasificadas o de los peritajes prestarán juramento y estarán sujetas al secreto profesional en las condiciones y bajo pena de las sanciones previstas en los artículos 226-13 y 226-14 del Código Penal. Salvo que se tratase de controles sin previo aviso, los inspectores de las instalaciones clasificadas deberán informar al titular de la explotación de su inspección con una antelación de cuarenta y ocho horas. Durante la inspección, el titular de la explotación podrá beneficiarse de la asistencia de una tercera persona. El agente encargado del control sólo podrá llevarse los documentos que juzgue convenientes tras la elaboración de una lista que deberá ser refrendada por el titular de la explotación.

Finalmente, el artículo L514-6 hace una importante referencia al ámbito de impugnación ante la jurisdicción administrativa, establece que los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas en aplicación de los artículos L. 512-1, L. 512-3, L. 512-7, L. 512-8, L. 512-12, L. 512-13, L. 513-1 a L. 514-2, L. 514-4, L. 515-13 I y L. 516-1, serán competencia de la jurisdicción administrativa, pudiendo recurrir ante la misma, además de los demandantes o titulares de las explotaciones, cualquier persona física o jurídica, los municipios interesados o sus agrupaciones, en razón de los inconvenientes o peligros que el funcionamiento de la instalación presentara para los intereses citados en el artículo L. 511-1, en el plazo de cuatro años a partir de la publicación o anuncio de dichos actos, pudiéndose ampliar dicho plazo, en su caso, hasta el término de un período de dos años a partir de la puesta en funcionamiento de la instalación.

Los espacios naturales es otro de los sectores que aporta ciertas novedades al Código Ambiental[3]. En concreto, la Ley núm. 2006-436 de 14 abril 2006, *relativa a*

3. Modifica, asimismo, el Código de Urbanismo.

los parques nacionales, los parques naturales marítimos y los parques naturales regionales modifica los artículos L331 a L334, referidos a los instrumentos de gestión y, especialmente, a los parques naturales establecidos en la zona marítimo-terrestre.

Por último, se introducen determinadas modificaciones en la regulación de la contaminación transfronteriza como consecuencia de la Ley núm. 2007-272 de 1 marzo 2007, *relativa a la polución atmosférica de larga distancia.*

3. ALGUNAS INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

Como novedades en materia de organización ambiental hay que destacar la potenciación que se ha producido en las iniciativas de la *Agencia de Innovación Industrial* (Agence de l'Innovation Industrielle –AII–), vinculado a la *Ley de programa para la investigación,* cuyo contenido hace referencia, entre otros aspectos, a la protección del medio ambiente y la biodiversidad, con una especial referencia al desarrollo de nuevas formas de energía. Bajo la tutela del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria y del Ministerio de Industria, la *Agencia* tiene como misión principal promover y apoyar unos programas de investigación y desarrollo, así como participar en su financiación.

Los principios que guían la acción de *la Agencia de Innovación Industrial* se concretan en dar respuesta a los desafíos tecnológicos de nuestros tiempos, con especial referencia a la estrecha asociación entre Estado y mercado y a los retos de la denominada era postpetróleo. Entre los primeros grandes proyectos de la Agencia encontramos el desarrollo de nuevas formas de generación de energía, con el vehículo diesel híbrido, el metro automático de nueva generación o el programa de construcción ecológica. Asimismo, la valorización de los recursos agrícolas, con el programa de biorefinería vegetal.

Recordar, finalmente, la creación de la *Alta Autoridad de Seguridad Nuclear* (HASN), que tiene como objetivo principal el control de la seguridad y de la radioprotección nuclear en Francia.

TERCERA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XII

El medio ambiente en los nuevos Estatutos de Autonomía

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

Sumario

Página

1. El intento de una nueva formulación de lo básico desde el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña 246
2. El medio ambiente en los nuevos estatutos de autonomía como derecho, deber, objetivo o principio rector 248
   2.1. Cataluña 249
      2.1.1. Los derechos estatutarios 249
      2.1.2. Los deberes estatutarios 250
      2.1.3. Los principios estatutarios 250
   2.2. Andalucía 250
      2.2.1. Los objetivos básicos estatutarios 251
      2.2.2. Los derechos estatutarios 251
      2.2.3. Los deberes estatutarios 252
      2.2.4. Las políticas públicas del Título VII del Estatuto 253
   2.3. Valencia 255
      2.3.1. Los derechos estatutarios 255
   2.4. Baleares 256
3. El medio ambiente en los nuevos estatutos de autonomía como título competencial. La doble tipología competencial 257

* * *

OBPAM7A120 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:15:18

1. EL INTENTO DE UNA NUEVA FORMULACIÓN DE LO BÁSICO DESDE EL PROYECTO DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

La extensión que debe respetar este trabajo en el conjunto de la obra no consiente una profundización del reto conceptual de lo básico que se contenía, en términos generales, en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, presentada por el Parlamento de Cataluña ante el Congreso de los Diputados[1]. La entidad de este planteamiento teórico, pese a su importante modificación con ocasión de la discusión de dicha Propuesta de reforma en el Congreso de los Diputados, tiene su reflejo en los nuevos Estatutos de Autonomía probados hasta ahora, donde nos vamos a encontrar con una ruptura de la anterior uniformidad de definición competencial en materia ambiental. Por ello es necesario que le dediquemos una mínima atención.

En un apretado resumen[2], en la mencionada reforma estatutaria se pretendía salir al paso de los excesos que, a juicio del legislador catalán, había cometido el Estado en materia de legislación básica[3] y que se concretaban en cinco puntos principales:

– La incapacidad de haber establecido una alcance claro y limitado de esta competencia estatal.

– La utilización por el Estado de esta competencia para establecer una legislación uniforme y difícilmente diferenciable respecto del ejercicio de una competencia legislativa general.

– La práctica inexistencia de ámbitos materiales sobre los que no se proyecte, en mayor o menor medida, una competencia básica.

– La incapacidad de establecer criterios claros y seguros a partir de los cuales pueda diferenciarse entre una norma básica y otra que no lo es.

– La condición de autosuficiente de la ley básica, sin necesidad de que sea completada por la norma autonómica.

Para contrarrestar lo anterior en el artículo 111 de la Propuesta de Reforma[4] se disponía lo siguiente:

> «En las materias que el estatuto atribuye a la generalidad de forma compartida con el Estado, corresponde a la generalidad la potestad legislativa y la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de los principios, los objetivos y los estándares mínimos que fije el Estado en las normas con rango de ley,

1. BOCG, serie B: Proposiciones de ley, 21 de octubre de 2005, núm. 210-1.
2. Para un estudio más detenido, ver mi trabajo «Legislación Básica y Estatutos de Autonomía», Col. FORO. CEPCO. 2006.
3. Ver en este sentido las críticas contenidas en el «Informe sobre la reforma del Estatuto», Instituto de Estudios Autonómicos. 2003, especialmente en pp. 20 y ss.
4. Los argumentos a favor de la posibilidad de realizar esta operación desde un Estatuto de Autonomía pueden encontrarse en VIVER PI-SUNYER, C., «En defensa dels Eststuts d'Autonomía com a normes jurídiques delimitadores de ncompetències. Contribució a ujna polèmica juridicoconstitucional». Revista d' Estudis Autonòmics i Federals. Núm. 1.2005, pp. 97 y ss.

> salvo en los casos que establecen expresamente la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalidad puede establecer políticas propias. El Parlamento debe concretar a través de una ley la efectividad normativa y el desarrollo de estas disposiciones estatales».

Esta norma se completaba con la Disposición Transitoria Tercera que establecía:

> «Con relación a las competencias compartidas, mientras el Estado no dicte la legislación básica en forma de principios, objetivos o estándares mínimos, la generalidad debe deducirlos de la normativa básica vigente».

Hay que recordar que esta función estatutaria respecto de la concreción del concepto de lo básico fue avalada plenamente por el Dictamen previo del Consejo Consultivo de Cataluña en los términos siguientes:

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

Sin embargo, los efectos de esta regulación estatutaria en el concepto de legislación básica, modificando los criterios de interpretación sostenidos hasta ese momento por el Tribunal Constitucional, hubiesen sido esencialmente los siguientes:

– Interpretación de lo básico por el propio Estatuto de Autonomía, lo que tendría como consecuencia, hurtar al Tribunal Constitucional de esta interpretación derivada directamente del texto constitucional y eventualmente la existencia de distintos conceptos de lo básico en la medida en que no en todos los Estatutos se siguiesen la misma definición de lo básico.

– Eliminación de la posibilidad de que lo básico pueda establecerse en disposiciones reglamentarias e, incluso excepcionalmente, en medidas ejecutivas del Estado.

– Supresión de la efectividad directa en el ordenamiento de las decisiones básicas estatales en relación a las materias compartidas, al requerirse para ello una ley interpuesta del Parlamento catalán que concrete y desarrolle lo establecido por el Estado.

Estos tres efectos han sido corregidos sustancialmente en el debate que tuvo lugar en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados[5].

5. El texto del actual 111 del estatuto de Cataluña queda así: «En las materias que el estatuto atribuye a la generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases

En efecto, de la redacción final se desprende, de una parte, que las potestades autonómicas de desarrollo quedan sometidas a las bases estatales, ya se expresen éstas en normas con rango de ley como principios o mínimo común normativo, ya se expresen en todas las otras posibilidades que la Constitución, y por consiguiente, la interpretación dada a la misma hasta ahora por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de legislación básica estatal.

En definitiva, del texto final del actual Estatuto puede derivarse que en el mismo se recoge, bien que a través de una redacción muy forzada, la doctrina vigente del Tribunal constitucional en esta materia, lo que no quiere decir que esta función interpretativa contenida en los propios Estatutos pueda ser discutida, como así, sucede en los recursos de inconstitucionalidad formulados por el Partido Popular y por el Defensor del Pueblo contra el nuevo Estatuto de Cataluña.

Ello no podía ser de otra manera ya que, si en cada Estatuto se permitiese definir el alcance de los contenidos de la legislación básica en el territorio de esa Comunidad Autónoma, las bases tendrían una distinta penetración en la legislación autonómica, perdiendo, así su carácter de regla de aplicación uniforme en todo el territorio estatal en cuanto que traslada al ordenamiento la regulación de intereses que la Constitución ha depositado en manos del Estado[6].

Queda por ver, además, el efecto que el modelo de atribución competencial de este Estatuto en que se combinan repartos competenciales referidos, en general, a la materia de que se trate y referidos, específicamente, a submaterias. Lo veremos a continuación, entre otras cosas porque, en los cuatro Estatutos de Autonomía aprobados al cierre de este trabajo, se observan cuatro fórmulas diferentes de atribución competencial en materia de medio ambiente.

2. EL MEDIO AMBIENTE EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO DERECHO, DEBER, OBJETIVO O PRINCIPIO RECTOR

Una vez analizado que el efecto de la definición del sistema competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que pueda estar previsto en un Estatuto no puede diferir del sistema constitucional mismo, tal como es interpretado por el Tribunal Constitucional, pasamos a estudiar la forma en que los distintos Estatutos de Autonomía modificados hasta ahora han regulado la materia ambiental.

Además de la explicitación del medio ambiente como título competencial, lo que veremos más adelante, esta materia aparece recogida expresamente en los títulos que los diferentes Estatutos de Autonomía dedican a los derechos y deberes

---

que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalidad puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas»

6. Sobre estos aspectos me he pronunciado más extensamente en «Reforma Constitucional y reforma estatutaria», Cuadernos Civitas. Madrid. 2005, pp. 53 y ss.

OBPAM7A120 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:15:18

de ciudadanos y a los principios rectores que deben orientar las políticas públicas de las autoridades autonómicas[7].

2.1. Cataluña

En el Estatuto de Cataluña, el Título I regula los «Derechos, deberes y principios rectores». Dentro del Capítulo I, relativo a los «Derechos y deberes del ámbito civil y social», aparecen recogidos en el artículo 27 los «Derechos y deberes con relación al medio ambiente»[8] y, a su vez, dentro del Capítulo V, denominado «Principios rectores», el artículo 46 se refiere al «Medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial».

2.1.1. Los derechos estatutarios

Estos derechos, en gran parte no van más allá de su consideración de principios, ya que su contenido está remitido, por lo general, a la ley y, por tanto, al propio espacio normativo que le corresponde al legislador autonómico, que en todo caso deberá respetar los contenidos presentes en la legislación básica estatal y que, en uso de su libertad política podrá incrementar los umbrales de protección ambiental. Recuérdese que el artículo 37,4 del Estatuto de Cataluña determina que: «Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes».

Sin embargo, determinadas cualificaciones conceptuales adquieren plena operatividad como derechos contenidos en una norma de rango superior, limitando la libertad de configuración del propio legislador autonómico. Así, por ejemplo, en el caso de Cataluña, se determina expresamente que «el derecho a la información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establezcan las leyes». Pues bien, no cabe duda de que las leyes autonómicas deberán tener en cuenta que los motivos que limiten el derecho a la información ambiental deberán pasar el filtro conceptual de ser considerados «motivos de orden público justificados». Ello implicará que, como veremos en su momento, el Estatuto podría limitar ya la aplicación de alguno de los supuestos que

7. Sin entrar, por razones obvias de espacio y de limitarnos a la materia objeto de este comentario, en el debate acerca de la oportunidad y adecuación de este tipo de derechos, sólo se debe señalar que en ningún caso, el Derecho al medio ambiente ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.

8. Art.27: «1.–Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad y tienen el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro. 2.–Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para generaciones futuras. 3.–Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos».

la legislación básica estatal sobre el acceso a la información contempla como causas que legitiman la denegación de la información solicitada. Además, en el caso catalán, esta regla implica, sin duda que, tales motivos de orden público deban estar contemplados en norma con rango de ley y que sobre todos estos aspectos puede ejercer sus funciones el Consejo de Garantías Estatutarias, mediante la emanación de dictámenes vinculantes acerca de la adecuación de dichas leyes al Estatuto y a la Constitución.

Si, como consecuencia de todo ello, no fuesen aplicables para las autoridades catalanas algunos motivos de denegación de acceso a la información que posibilita la legislación básica estatal, no se produciría ninguna contravención de esta legislación, al estar formulada como habilitaciones a las autoridades públicas, pero sí podrían dificultar el acceso de estas autoridades a flujos de información de otros centros administrativos que quisieran mantenerlos en reserva, ya que en la medida en que las autoridades catalanas dispusieran de dicha información podrían verse obligados a proporcionarla.

2.1.2. Los deberes estatutarios

Los deberes estatutarios, en cambio, aparecen formulados como verdaderos mandatos normativos dirigidos a los ciudadanos, lo que produce de forma indirecta una habilitación de los poderes públicos para articular las medidas necesarias que posibiliten la exigencia de su cumplimiento. Lo que desde el punto de vista de la administración local tiene una importancia nada desdeñable.

2.1.3. Los principios estatutarios

La construcción estatutaria de los principios rectores[9] guarda una absoluta identidad con la regulación de los «Principios rectores de la política social y económica» del Capítulo II del Título I de la Constitución, al limitarlos, igual que hace el artículo 53.3 CE a una función informadora y a remitir su exigibilidad ante los jueces a lo establecido en las leyes que los desarrollen.

En la medida en que, al igual que los derechos, no pueden suponer una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes, en nada alteran al ámbito de la legislación básica estatal.

2.2. ANDALUCÍA

También en el Estatuto de Andalucía aparecen recogidos objetivos, derechos, deberes y principios, referidos al medio ambiente, pero contienen determinadas variantes con relación al Estatuto catalán que conviene desarrollar[10].

9. Art. 39 Est. de Cat.
10. Ver en este sentido, CÁMARA VILLAR, «Derechos, deberes y principios rectores», en *El nuevo Estatuto de Andalucía,* BALAGUER (Coord.), Tecnos. 2007, pp. 23 a 45.

2.2.1. Los objetivos básicos estatutarios

En el caso de Andalucía aparecen en primer lugar unos objetivos básicos contenidos en el artículo 10 dentro del Título Preliminar del Estatuto. Esencialmente, en sus dos primeros apartados, se trata de proclamar los principios de igualdad real, como reproducción del artículo 9,3 de la Constitución y de una afirmación expresa de la igualdad de géneros.

Como instrumento de lo anterior se enumeran una larga serie de objetivos básicos entre los que se encuentran, en el 5º, «el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad» y, en el 7º, «la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente».

En garantía del alcance de estos objetivos se declara la obligación de los poderes públicos autonómicos de adoptar las medidas adecuadas mediante «el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas».

Hay dos notas que deben destacarse. De una parte, se trata de preceptos meramente programáticos sin sanción jurídica posible, que en nada afectan a la formulación por parte del Estado de una legislación ambiental básica. De otra, que en caso andaluz, como veremos en el terreno de los derechos, existe una limitación de los objetivos ambientales al beneficio de los andaluces, olvidando el sentido universal de las reglas relativas al medio ambiente.

2.2.2. Los derechos estatutarios

Los derechos, deberes y principios rectores aparecen regulados en el Título I del Estatuto, con una primer Capítulo de disposiciones generales, que debe ser correctamente interpretado.

Tal como acabamos de señalar, los derechos y deberes estatutarios y las políticas públicas a las que se refieren los principios rectores, aparecerían limitadas a las personas con vecindad administrativa en Andalucía[11].

Si esto fuese así, se estaría produciendo, una clara vulneración constitucional, dado que, en gran parte, estos derechos se corresponden con servicios, cuyo prestador obligado es la Comunidad Autónoma, como competente en su ejecución y gestión, pero en relación a todos los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta que, junto a esta restricción de la titularidad de los derechos a los vecinos andaluces, se prohíbe en el artículo 14 del Estatuto, todo tipo de discriminación «en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los

11. Dice el artículo 12: «Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30 y de acuerdo a con las leyes reguladoras de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas».

deberes y la prestación de los servicios» contemplados en el Título I y que en el propio articulado se definen los sujetos de los derechos sin estar referidos a la limitación de vecindad, sino con expresiones como «todos», «todas las personas», «todas las parejas no casadas», etcétera.

Por ello, hay que concluir que la limitación vecinal andaluza sólo tiene el sentido, aunque técnicamente mal articulado, de reflejar que el Estatuto y las competencias autonómicas tienen una dimensión territorial referida a los poderes que el ordenamiento atribuye a las Instituciones de Andalucía y que no se ha pretendido, desde el Estatuto, otorgar derechos a los ciudadanos respecto de otras administraciones públicas.

Todo ello es evidente en el caso del medio ambiente, donde el sujeto titular de este derecho son «todas las personas»[12]. No hay, por tanto, un problema derivado de que sólo fuesen titulares del derecho al ambiente y, por ende, beneficiarios de los derechos contenidos en la legislación ambiental, los vecinos andaluces. Por el contrario estos derechos estatutarios, son de carácter programático, al estar su contenido remitido a lo que dispongan las leyes. Así, tampoco hay que tener en cuenta que las garantías de estos derechos estatutarios se refieran exclusivamente al medio ambiente natural, y se haya olvidado la norma de garantizar los derechos ambientales referidos a los residuos o al ambiente urbano.

2.2.3. Los deberes estatutarios

En el caso andaluz, los deberes estatutarios aparecen, tanto en el articulado de los derechos (art. 28), como en un artículo específico, el 36, referido a los «Deberes». Así, en el art. 28 junto al derecho al ambiente se liga el deber de «hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras», lo que, como en el caso catalán, produce un efecto habilitador de políticas para la exigencia de su cumplimiento.

Por su parte, en el art. 36, 1,b) se realiza una habilitación para que mediante ley se pueda establecer la obligación genérica dirigida a «todas las personas» de «conservar el medio ambiente», que al igual que lo anteriormente dispuesto en el artículo 28 no deja de ser una cláusula de habilitación de políticas ambientales limitadoras de actividades económicas y sociales en garantía de finalidades conservacionistas de espacios naturales, recursos materiales, entornos vitales, o relativas a la flora y la fauna.

12. Art. 28: «1.–Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes. 2.–Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. 3.–Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes».

Más importancia tiene la previsión específicamente dirigida a las empresas en el apartado 2 del artículo 36, donde se concreta que:

> «Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción».

La relevancia de este precepto estriba en el respaldo estatutario que cobra la protección ambiental frente al derecho a la libertad de empresa. Recordemos que la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio rector contenido en el artículo 45 de la Constitución respecto del medio ambiente, que, como tal principio rector debe ser puesto en práctica por la leyes que lo desarrollen, puede legitimar la imposición de limitaciones a la libertad de empresa recogida como derecho fundamental en el artículo 38 de la Constitución.

Recordemos igualmente que el Tratado de la Comunidad Europea, en su artículo 6 recoge una cláusula horizontal de integración de las exigencias ambientales en la realización de las políticas económicas, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

2.2.4. Las políticas públicas del Título VII del Estatuto

Una especialidad del nuevo Estatuto andaluz es el énfasis que se ha dedicado a la protección del medio ambiente, mediante la inclusión de un Título VII, especialmente dedicado al Medio Ambiente.

El contenido normativo de este Título se refiere esencialmente a cláusulas habilitadoras de políticas públicas ambientales que actúan como principios rectores, en su mayor parte, con alguna mínima indicación al sistema competencial. Sistemáticamente, queda fuera de lugar, sin embargo, la inclusión de políticas de autonomía agroalimentaria y de calidad alimentaria contenidas en el artículo 199.

Prácticamente todo el panorama de políticas ambientales aparece mencionado en este título como orientación o como mandatos dirigidos a la actuación de las autoridades autonómicas:

– protección del medio ambiente, conservación de la biodiversidad, conservación de la riqueza y variedad paisajística (art. 195);

– desarrollo sostenible, uso racional de los recursos naturales, garantía de la renovación de los recursos naturales, reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera (art. 196);

– desarrollo de la agricultura ecológica, turismo sostenible, protección del litoral, protección de la red de espacios naturales protegidos, fomento de una tecnología eficiente y limpia, compatibilidad de la actividad económica con la óptima calidad ambiental, protección efectiva del medio ambiente por los sectores productivos, protección del ciclo integral del agua, promoción de su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general (art. 197);

– planificación, supervisión y control de la gestión de los residuos urbanos e industriales, garantía del cumplimiento de las normas y medidas dirigidas a la reducción, el reciclaje y reutilización de los residuos (art. 199);

– lucha contra la desertificación, deforestación y erosión, planificación de la prevención y extinción de incendios forestales, recuperación medioambiental de las zonas afectadas (art. 200);

– promoción de políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección, protección frente a la contaminación acústica, control de la calidad del agua, del aire y del suelo (art. 201);

– promoción de estrategias integrales de desarrollo rural dirigidas a constituir las bases necesarias para propiciar un desarrollo sostenible (art. 202);

– uso eficiente y sostenible del suelo, configuración de áreas urbanizadas sostenibles, desarrollo del transporte público colectivo, especialmente aquél más eficiente y menos contaminante (art. 203);

– promoción de estrategias dirigidas a evitar el cambio climático, potenciación de las energías renovables y limpias, promoción de la utilización sostenible de los recursos energéticos, la suficiencia energética y el ahorro (art. 204);

– protección de los animales, especialmente de las especies en peligro de extinción (art. 205).

A mi juicio, merece destacar de todo esta panorámica de medidas ambientales, las relacionadas con la actividad económica y la urbanística. La primera porque, como vimos anteriormente, aparece conectada con los deberes de las empresas señalados en el art. 36.2. Las políticas públicas señaladas en este Título VII cubren una amplia gama de contenidos de garantía ambiental que afectan a la actividad económica en general y a los sectores económicos más diversos.

Así, con relación a la primera, se sienta un principio general de compatibilidad de la actividad económica con la «óptima» calidad ambiental, lo que traduce el principio comunitario de «alta protección ambiental». Igualmente se prefigura una política de exigencia de resultados ambientales al exigirse a todos los sectores productivos una protección «efectiva» del medio ambiente y se eleva al sistema económico el concepto de sostenibilidad como una parte integrante del mismo, tanto como instrumento de actuación, como de legitimación de límites a la actividad económica. Desde esta perspectiva, Andalucía ha apostado por un modelo económico propio de países tecnológicamente avanzados, exigiendo tecnologías eficientes y limpias, reducción, reciclaje y reutilización de residuos y uso de energías renovables y limpias.

Respecto de sectores específicos, la construcción, por ejemplo, se ve afectada por la garantía de la riqueza y variedad paisajística, la protección del litoral y de la red de espacios naturales protegidos, la recuperación medioambiental de los espa-

cios afectados por los incendios, el uso eficiente y sostenible del suelo, la prohibición de áreas urbanizadas insostenibles y la reducción de emisiones contaminantes aplicable a las cerámicas y cementeras. Y se proclama la vertiente ambiental de determinados sectores económicos, como la agricultura o el turismo.

También, las actividades económicas de extracción o de recolección, de recursos se ven emplazadas al respeto a su capacidad de renovación, a la conservación de la biodiversidad, a la protección frente a la desertificación y deforestación y al fomento de la utilización sostenible de recursos energéticos.

Toda esta capacidad de intervención y regulación respecto de los sectores económicos se ve acompañada de la posibilidad de establecer políticas de incentivos a particulares y de establecer medidas de fiscalidad ecológica, preventivas, correctoras y compensatorias del daño ambiental contempladas en el art. 206, que hace de artículo de cierre de este Título VII. Su importancia estriba en su posible adecuación, al estar basados en la finalidad ambiental, a los límites de ayudas públicas que se derivan de la política comunitaria de libre competencia.

Finalmente, este Título VII, al realizar una amplia labor de descripción de los sectores afectados por la protección ambiental, son un indicador de que el medio ambiente trasciende den la protección del conocido como ambiente natural, para operar en el ámbito de la economía, en general y en sectores específicos como la agricultura, el turismo y el urbanismo. De forma implícita, esta descripción habilita al legislador básico estatal del medio ambiente para poder incidir en los mismos sectores materiales desde el título competencial del medio ambiente.

2.3. VALENCIA

2.3.1. Los derechos estatutarios

Dentro del Título II que tiene por denominación «De los Derechos de los valencianos y las valencianas», que debe interpretarse, pese a su dicción literal, del mismo modo que lo ya analizado para el caso andaluz en términos de universalidad del sujeto, salvo lo relativo a los derecho políticos ante las instituciones de representación política, el medio ambiente aparece de forma bastante residual, y ligado a determinados sectores productivos como el agrario y a valores culturales y de la identidad valenciana.

Así lo podemos apreciar de la lectura del artículo 21 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana, que modifica el artículo 18 del anterior Estatuto:

> «Desde el reconocimiento social y cultural del sector agrario valenciano y de su importante labor de actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad valenciana, la Generalitat adoptará las medidas políticas, fiscales, jurí-

dicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector, su desarrollo y protección, así como de los agricultores y ganaderos».

También aparece mencionado de forma indirecta el medio ambiente con relación al impulso de una economía sostenible en el art. 22,1, que modifica el 19:

«En el ámbito de sus competencias la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo».

Nos encontramos también en este caso en meras normas programáticas y habilitadoras de políticas ambientales, que por su referencia meramente incidental, tienen un ámbito legitimador más limitado que lo que hemos podido ver con relación al Estatuto de Andalucía.

2.4. BALEARES

El nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, aprobado por Ley Orgánica 1/2007 de 28 de febrero, también contiene un Título II, denominado «De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Islas Baleares», respecto del cual son reproducibles aquí también las observaciones que hemos realizado respecto del Estatuto andaluz relativas a la referencia que se hace como sujetos de los derechos estatutarios a los ciudadanos baleares.

Dentro de este Título II aparece un artículo dirigido de forma específica al medio ambiente.

En efecto, en los dos primeros apartados del artículo 23 se puede leer:

«1. Toda persona tiene derecho a gozar de una vida y de un medio ambiente seguro y sano. Las Administraciones públicas de las Illes Balears, en el ámbito de sus competencias, protegerán el medio ambiente e impulsarán un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible.

2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma velarán por la defensa y protección de la naturaleza, del territorio, del medio ambiente y del paisaje. Establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad armonizándolas con transformaciones que se producen por la evolución social, económica y ambiental. Asimismo, la Comunidad Autónoma cooperará con las instancias nacionales e internacionales en la evaluación y en las iniciativas relacionadas con el medio ambiente y el clima».

Se debe resaltar del enunciado de este precepto el hecho de que en él, y a diferencia de los casos catalán y andaluz, se consagra un verdadero derecho estatutario a gozar de un medio ambiente seguro y sano, sin remisión específica a la legislación autonómica. Se produce, así, en el propio texto estatutario el complemento de desarrollo legislativo exigido por el artículo 53.3 de la Constitución para que el derecho constitucional al medio ambiente adquiera su plena exigibilidad ante los tribunales ordinarios. Por ello, los enunciados de políticas ambientales que el Estatuto remite al desarrollo autonómico, parten ya de esta declaración de dere-

cho al medio ambiente seguro y sano, que vincula a partir de ahora la actuación de las autoridades autonómicas baleares.

Además del artículo 23, el medio ambiente aparece también como criterio de compatibilidad de dos actividades económicas concretas, la actividad turística (art. 24,1) y las actividades del sector primario, que engloba como sabemos la agricultura, ganadería y pesca (art. 24,2).

3. EL MEDIO AMBIENTE EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO TÍTULO COMPETENCIAL. LA DOBLE TIPOLOGÍA COMPETENCIAL

Teniendo en cuenta los cuatro nuevos Estatutos de Autonomía estudiados en este trabajo, podemos observar una doble tipología competencial.

De una parte, se encuentran los Estatutos valenciano y balear, en los que con pequeñas variaciones se reproducen los anteriores textos estatutarios.

Así, en la caso valenciano, sus competencias se desdoblan, de una parte, en virtud de lo dispuesto en el nuevo artículo 49,10, la competencia exclusiva sobre montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de las zonas de montaña de acuerdo con lo que dispone el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Además, en base a lo dispuesto en el artículo 50,6, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección.

Por su parte el Estatuto balear describe la competencia ambiental autonómica en el artículo 30,46, como una competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149,1 de la Constitución, referida a la protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado y a normas adicionales de protección del medio ambiente.

Pese a la forzada forma de expresar una competencia compartida, no se produce una innovación respecto al estado actual de la cuestión, respetándose, así, el espacio legislativo básico estatal.

El segundo modelo, constituido por los Estatutos catalán y andaluz, en estos cuerpos normativos la competencia ambiental aparece descrita de forma exhaustiva[13], incluyendo las submaterias en las que se atribuye una competencia específica a las Comunidades Autónomas.

13. *Respecto del Estatuto de Cataluña:*
Artículo 144. medio ambiente, espacios naturales y meteorología
1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso:

a. El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.
b. El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.
c. La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.
d. La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos.
e. La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Cataluña y sobre su gestión y traslado y su disposición final.
f. La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo y subsuelo.
g. La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas.
h. La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.
i. La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero.
j. La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio.
k. La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador.
l. Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.

2. Corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución incluye, en todo caso, la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña.

3. La Generalitat, en el caso de los espacios naturales que superan el territorio de Cataluña, debe promover los instrumentos de colaboración con otras Comunidades Autónomas para crear, delimitar, regular y gestionar dichos espacios.

4. La declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Cataluña, la gestión corresponde a la Generalitat.

5. Corresponde a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática.

6. La Generalitat ejerce sus competencias mediante el Cuerpo de Agentes Rurales, competentes en la vigilancia, el control, la protección, la prevención integral y la colaboración en la gestión del medio ambiente. Los miembros de este cuerpo tienen la condición de agentes de la autoridad y ejercen funciones de policía administrativa especial y policía judicial, en los términos previstos en la ley.

Respecto del Estatuto de Andalucía:

Artículo 57. Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, en materia de:
a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales.
b) Vías pecuarias.
c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos.
d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña.
e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y

Esta forma de legislación, en lo que se refiere a la materia ambiental no ha sido cuestionada en el recurso de inconstitucionalidad que ha interpuesto el Partido Popular contra el Estatuto de Cataluña, pero sí por parte del Defensor del Pueblo. En concreto aparece como objeto de la impugnación constitucional:

> «Artículo 144, relativo al Medio ambiente, espacios naturales y meteorología. Apartado 1, inciso «esta competencia compartida incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 2, inciso «incluye, en todo caso» hasta el final del apartado porque inciden en la interpretación de los artículos 148,1,9ª y 149.1.23ª CE».

La razón de esta impugnación estriba para el Defensor, en que se realiza con esta técnica un *blindaje competencial por descripción,* mediante la cual se reduce la indefinición de una materia, y con ello los márgenes de interpretación de los que el Estado hubiera podido venir disfrutando para configurar sus títulos competenciales, con el respaldo –en su caso– del Tribunal Constitucional.

A mi juicio no constituye una inconstitucionalidad en sí la especificación de las submaterias, pues en todo caso éstas deben concretar conceptualmente el contenido de la propia materia constitucionalmente utilizada para definir el reparto de competencias. No es por tanto, el hecho de la desagregación de la materia entre sus posibles elementos lo que la hace inconstitucional, sino el exceso de referir, en su caso, determinados elementos a una materia concreta. Son estos excesos los

---

hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.
f) Fauna y flora silvestres.
g) Prevención ambiental.
2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias; y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas.
3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección.
4. La Comisión bilateral Junta de Andalucía-Estado emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Andalucía, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma.
5. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática.

que deberá ir determinando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los conflictos competenciales que tal interpretación daré lugar. Debe tenerse en cuenta a este respecto que el sistema competencial ha terminado por ordenarse en torno al listado competencial del artículo 149, de forma que lo que allí consta está reservado al Estado y lo allí no previsto puede formar parte de las competencias autonómicas. Es decir, así como los espacios competenciales del Estado derivan de las materias del 149, lo espacios competenciales autonómicos, si bien están decididamente condicionados directamente por dicha reserva constitucional estatal, añaden los listados materiales que puedan no aparecer contenidos en el 149, como en su día fue paradigmática la materia «defensa de los consumidores y usuarios». En definitiva, en la medida en que, como a mi juicio no puede dejar de ser, el Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, tiene la plena libertad interpretativa pare determinar si las submaterias realmente corresponden al ámbito competencial autonómico, no vemos en esta técnica, como tal, un elemento de inconstitucionalidad.

A este respecto, si bien es censurable la posición institucional del Partido Popular de no haber recurrido el Estatuto de Andalucía, allí donde éste reproduce preceptos impugnados del Estatuto de Cataluña, mucho más lo es la posición del Defensor del Pueblo al no recurrir las submaterias presentes en el Estatuto de Andalucía, y en menor medida y bajo una técnica diferente, en el valenciano y en el balear.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que dado que lo que está recurrida es la técnica del *blindaje por descripción* como tal, ello no quiere decir que los contenidos concretos de la referidas submaterias no correspondan, en la realidad decidida casuísticamente por el legislador básico o por la doctrina del Tribunal Constitucional, al ámbito competencial autonómico.

OBPAM7A120 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:15:18

XIII

Política ambiental de Andalucía[1]

JESÚS JORDANO FRAGA

Sumario

Página

1. Introducción 261
2. El medio ambiente en el Estatuto de Autonomía (novedades destacables) 263
   2.1. La introducción del medio ambiente entre los derechos/deberes estatutarios (arts. 28/36 EA) y de la tecnología de los principios rectores en el nivel estatutario (arts. 37-38 EA) 263
   2.2. La redefinición y modernización de las competencias en materia de medio ambiente 268
   2.3. La introducción del Título VII «Medio ambiente», artículos 195-206 .. 274
   2.4. Valoración 277
3. Legislación y jurisprudencia ambiental en Andalucía 279
   3.1. Legislación ambiental 279
   3.2. Jurisprudencia ambiental 282

Bibliografía básica 283

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Este año destacamos en especial el movimiento de reforma estatutaria y la plasmación del postulado ambiental en el nuevo Estatuto. Han quedado atrás los tiempos en que el medio ambiente tenía una acogida tímida e indirecta en el derecho originario articulador de una comunidad. Hoy los Tratados, las constituciones y los estatutos incluyen de forma amplia entre su articulado el medio am-

1. Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ 2004-01046/JURI «régimen jurídico de los recursos naturales» del Ministerio de Educación y Ciencia.

biente. Es un lugar común, un signo de los tiempos y poderoso indicio de la transformación del Estado Social y democrático de Derecho hacia el Estado ambiental[2]. El Estatuto de Autonomía de Andalucía no se separa de esta línea progresiva sostenible. Desde el punto de vista normativo en ello ha influido poderosamente el constitucionalismo reciente, el derecho originario de la Unión Europea y los movimientos de reforma estatutaria desarrollados en España, especialmente, el de Cataluña.

En el nuevo Estatuto de Andalucía, el medio ambiente y el desarrollo sostenible lo impregnan todo. Y ello desde el principio (como en el Tratado CEE) situándose al medio ambiente entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma integrado en el macro concepto de calidad de vida.

Artículo 10. Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

3. Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

7º La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios,

La inspiración hemos de encontrarla en el art. 12, apartados 5 y 6 del anterior Estatuto de Autonomía que, señalaban respectivamente como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma

5º El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural.

6º La protección y realce del paisaje y del patrimonio artístico de Andalucía.

En su momento fue destacado su significado por PÉREZ MORENO[3]: el crecimiento económico propugnado por nuestro Estatuto se deseaba alcanzar manteniendo un concepto cualitativo de calidad de vida que obliga a la protección de la naturaleza y del medio ambiente. Y, para PÉREZ MORENO, debía resaltarse el valor jurídico de estos objetivos «en cuanto, que se convierten en criterio o medida de la legitimidad de las normas y actos de los poderes regionales[4]».

La comparación de ambos textos permite comprobar que las modificaciones son de detalle, pues la desaparición de la mención al paisaje hoy se incluye, como

2. LETTERA, *Lo Stato ambientale,* Giuffré editore, Milano 1990 y «Lo Stato ambientale e le generazioni future», *Rivista Giuridica dell'Ambiente,* núm. 2, junio 1992, pp. 235-255. En España, MONTORO CHINER «El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales», en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor Martín Mateo,* Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp. 3437-3465.
3. AAVV, *Comentarios al Estatuto de Autonomía,* Instituto García Oviedo, Ediciones del Instituto García Oviedo núm. 50, Universidad de Sevilla, Sevilla 1981, pp. 71-72.
4. *Ibidem.*

comprobaremos de inmediato, en la regulación del derecho (art. 28, apartados 1 y 2 EA) y del principio rector (art. 37,1 apartado 20).

En el nuevo Estatuto existe una amplia acogida de postulado ambiental y una adaptación a la realidad del siglo XXI en términos de estructura competencial. De otro lado, si la inicial presencia en el primigenio Estatuto permitía un reforzamiento de las posibilidades de control, hoy este control se ha tecnificado expandiendo técnicas jurídico-constitucionales al nivel Estatutario en los términos que vamos a examinar a continuación. La recién promulgación de Estatuto mediante la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo[5], de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía permite esta reflexión fresca –con las ventajas y los inconvenientes– que ello conlleva. Es evidente que han de transcurrir algunos años para que sea posible un comentario certero y riguroso de las novedades introducidas por el movimiento de reforma estatutaria en España. En este sentido, y dado el apego al estatuto Catalán, la futura sentencia del Tribunal constitucional sobre el mismo, marcará decisivamente la interpretación conforme a la Constitución del Estatuto en aspectos esenciales objeto de nuestro comentario.

2. EL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA (NOVEDADES DESTACABLES)

La acogida del medio ambiente en el Estatuto de autonomía ha experimentado un verdadero big-bang. De una tímida presencia en los objetivos y competencias se ha evolucionado hacia un estatuto impregnado de la idea ambiental con contenidos propios y específicos. Las Novedades destacables en materia de Medio ambiente en el Estatuto de Andalucía pueden cifrarse en: A) La introducción del medio ambiente entre los derechos/deberes estatutarios arts. 28/36 EA y de la tecnología de los principios rectores en el nivel estatutario (arts. 37-38 EA); B) La redefinición y modernización de las competencias en materia de medio ambiente y, C) La introducción del Título VII, «Medio ambiente», artículos 195-206.

2.1. La introducción del medio ambiente entre los derechos/deberes estatutarios (arts. 28/36 EA) y de la tecnología de los principios rectores en el nivel estatutario (arts. 37-38 EA)

En el marco de un verdadero proceso de constitucionalización de los estatutos –en tanto que carta de derechos ciudadanos–, el Capítulo II, «Derechos y deberes» del nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable. Veamos la fórmula para tal reconocimiento.

5. BOE 20 marzo 2007, núm. 68, p. 11871.

Artículo 28. Medio ambiente.

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.

2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales.

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes.

Artículo 36. Deberes.

1. En el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de los deberes constitucionalmente establecidos, el Estatuto establece y la ley desarrollará la obligación de todas las personas de: a) Contribuir al sostenimiento del gasto público en función de sus ingresos. b) Conservar el medio ambiente.

2. Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. *La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción.*

Es fácil detectar la fuente de inspiración en el artículo 27 del nuevo Estatuto Catalán aprobado mediante la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece:*

Artículo 27. *Derechos y deberes con relación al medio ambiente.*

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad y tienen el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro.

2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones futuras.

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos. El derecho de información sólo

puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes.

El nuevo Estatuto de Andalucía paralelamente establece el respeto del medio ambiente como principio rector:

Artículo 37. Principios rectores.

1. Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:

20º El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.

21º El impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética.

22º El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.

Nuevamente la inspiración en cuanto a la consagración de principios rectores en el nivel estatutario es el Estatuto Catalán. Su artículo al establecer el principio rector 46 dispone:

Artículo 46. *Medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial.*

1. Los poderes públicos deben velar por la protección del medio ambiente mediante la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad colectiva e intergeneracional.

2. Las políticas medioambientales deben dirigirse especialmente a la reducción de las distintas formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales, la prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático, y el respeto a los principios de preservación del medio, la conservación de los recursos naturales, la responsabilidad, la fiscalidad ecológica y el reciclaje y la reutilización de los bienes y los productos.

3. Los poderes públicos deben hacer efectivas las condiciones para la preservación de la naturaleza y la biodiversidad, deben promover la integración de objetivos ambientales en las políticas sectoriales y deben establecer las condiciones que permitan a todas las personas el goce del patrimonio natural y paisajístico.

4. Los poderes públicos deben velar por la cohesión económica y territorial aplicando políticas que aseguren un tratamiento especial de las zonas de montaña, la protección del paisaje, la defensa del litoral, el fomento de las actividades agrarias, ganaderas y silvícolas y una distribución equilibrada al territorio de los distin-

tos sectores productivos, los servicios de interés general y las redes de comunicación.

5. Los poderes públicos deben facilitar a los ciudadanos la información medioambiental y deben fomentar la educación en los valores de la preservación y de la mejora del medio ambiente como patrimonio común.

Obsérvese que la fórmula empleada por el estatuto andaluz para el reconocimiento del derecho *es equilibrado, sostenible y saludable* frente adecuado del artículo 45 CE. También debe resaltarse la explicitación de la ley como parámetro del derecho («de acuerdo con lo que determinen las leyes») y que no hay especificaciones del parámetro (como lo hubiera sido el establecimiento de un nivel de protección elevado o la inclusión bajo el ámbito de protección de las minorías especialmente susceptibles a determinados contaminantes). Se ha oscurecido la fórmula Catalana «ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley» Probablemente la estructura del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado reclama la inmediación normativa a imagen y semejanza de los tipos en blanco del derecho penal. Es precisa una determinación que requiere la labor del legislador. Aunque esto sea en parte cierto, ello sucede en el ámbito de otros derechos fundamentales clásicos (como el derecho de huelga, la libertad sindical, el derecho a la educación). La fórmula plantea el problema de si la ley actúa como límite para la responsabilidad[6], cosa que de momento la jurisprudencia del TS niega.

En sede de principio rector debe destacarse que de forma expresa se recoja el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia. Una vez más el postulado estatutario recoge del previo desarrollo legislativo. Como es sabido. Andalucía ha sido pionera en la aprobación de la Ley 2/2007, de 27 marzo[7], Fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, Ley que bien merece llamarse la Ley PÉREZ MORENO, Autor del Anteproyecto que ya está inspirando la legislación de otras comunidades Autónomas.

En cuanto al valor de la protección del medio ambiente se ha seguido la estructura del art. 53.3 CE procediendo a la codificación de la jurisprudencia constitucional sobre los principios rectores. De esta forma los artículos 38 y 39 del nuevo Estatuto de Andalucía disponen:

---

6. Problema estudiado a la luz de la jurisprudencia alemana por MONTORO CHINER, María Jesús, «Inactividad y Responsabilidad administrativa del Estado legislador por la "muerte de los bosques". La cuestión de la causalidad», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Dirección General de Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1988, pp. 1141-1173. Para un estudio específico del mismo a la luz de la directiva europea que permite la exoneración de responsabilidad por la regulación de transposición de los Estados y su crítica, véase nuestro trabajo «La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre Responsabilidad Medio Ambiental», en *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad por Daños ambientales y su Incidencia en el Ordenamiento Español, Monografía 7ª, Asociada a la Revista de Derecho Ambiental,* Aranzadi, Elcano 2005, pp. 13-49 y en Estudios de Derecho ambiental europeo, LETE, Pamplona 2005, pp. 62-104.
7. BO. Junta de Andalucía 10 abril 2007, núm. 70, p. 7.

Artículo 38. Vinculación de los poderes públicos y de los particulares. La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II *vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad.* El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos.

Artículo 39. Protección jurisdiccional.

Los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado.

Artículo 40. Efectividad de los principios rectores.

1. El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen[8].

2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante *el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.*

Artículo 41. Defensa de los derechos.

Corresponde al Defensor o Defensora del Pueblo Andaluz velar por la defensa de los derechos enunciados en el presente Título, en los términos del artículo 128.

Las suspicacias que se pudieran plantear se eliminan mediante la introducción de una cláusula de protección de los derechos reconocidos en la CE y derecho internacional convencional. Veámosla:

Artículo 13. Alcance e interpretación de los derechos y principios.

Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España[9].

8. La inspiración es el art. 53.3 CE y en cuanto a su matización el 39, apartados 2 y 3 del Estatuto Catalán.
9. El precepto claramente se inspira en el art. 37 apartado 4 del Estatuto catalán. La fuente remota de inspiración es la Constitución europea: Conforme a su Artículo II-113, Nivel de protección, «Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse *como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación,* por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que

La nueva regulación posibilita, favorece y puede impulsar el control de eficacia de la administración ambiental al establecer una cláusula de «efectividad de los principios rectores» en art. 40.2 respecto de los principios rectores equiparable al art. 9 CE. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas. Hemos de destacar que tanto el Estatuto catalán como el andaluz han suprimido el «sólo podrá ser alegados» del art. 53.3 CE. entendemos que la fórmula es progresiva y hay que dotarla de mayor significación por vía interpretativa. Recordemos que *ex* art. 53.3 CE el Tribunal supremo construye un derecho subjetivo a disfrutar del medio ambiente en la medida en que lo dispongan las leyes que lo desarrollen (STS de 6 de julio de 1983 [RJ 1983, 4018] [Sala 4ª, Ponente Sánchez Andrade y Sal]; STS de 15 de abril de 1988 [RJ 1988, 3074] [Sala 4ª, Ponente Martín Martín]; STS de 30 de abril de 1990 [RJ 1990, 5620] [Sala 3ª, sección quinta, Ponente González Navarro], o incluso ha extraído consecuencias directas; SSTS de 16 de abril de 1990 [RJ 1990, 3650] [Sala 3ª, sección quinta, Ponente González Navarro] y de 7 de noviembre de 1990 [RJ 1990, 8750] [Sala 3ª, sección quinta, Ponente González Navarro]), en la cual el TS ha considerado que el derecho a un medio ambiente adecuado implica el derecho a un medio ambiente acústicamente no contaminado[10].

Entendemos que la consecuencia fundamental a extraer del nuevo texto estatutario es un plus respecto del diseño constitucional: la alegabilidad será en todo caso directa y no dependerá de la ley establezca la posibilidad de alegación. Esta es la interpretación que ha hecho del art. 53.3 CE López Menudo, al afirmar la expresión «de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» debe considerarse referida más al contenido sustantivo y no a los requisitos de legitimación[11]. Esta construcción la consagran al margen de toda duda los nuevos Estatutos de Andalucía y Cataluña.

2.2. La redefinición y modernización de las competencias en materia de medio ambiente

Nuestro Estatuto en su Título I «Competencias de la Comunidad Autónoma»,

son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros». Conforme al Artículo II-111 Ámbito de aplicación, apartado segundo «La presente *Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias* y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución».

10. Sobre esta cuestión véanse Delgado Piqueras, «Régimen jurídico del Derecho constitucional al medio ambiente», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 38, mayo-agosto 1993, pp. 52-56. Posteriormente Velasco Caballero, «El medio ambiente en la Constitución: ¿Derecho Público subjetivo y/o principio rector?», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 19, julio-agosto-septiembre 1994, pp. 77-114, y Pinar Díaz, «El derecho de la persona a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Actualidad Administrativa,* núm. 18, semana 1-7 de mayo 1995, pp. 243-259.
11. «El derecho a la protección del medio ambiente», *Revista Española de Derecho Constitucional,* septiembre-diciembre 1991, p. 194.

artículos 14 y 15, apartados 7 y 17 estableció el régimen de competencias autonómicas en materia de medio ambiente[12]. El artículo 14 EA estableció como competencias exclusivas la política territorial (ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda); también una larga lista de títulos sobre recursos naturales (montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias –13.7 EA–, recursos hidráulicos y aprovechamientos hidráulicos –13.12 EA–; caza y pesca –13.18 EA–. Específicamente, en materia ambiental se señaló como competencia exclusiva los espacios naturales protegidos –13.7 EA–). El artículo 15, apartado 1, 7ª estableció como competencia de la Comunidad autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «Medio ambiente. Higiene de la contaminación biótica y abiótica». Por último, el art. 17, apartado atribuyó a nuestra Comunidad la ejecución de la legislación del estado sobre vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz. Como es sabido, el campo de la distribución de competencias en materia de medio ambiente ha sido especialmente complejo dando lugar a un conflicto cuya expresión máxima ha sido la Ley 8/1999, de octubre, del Espacio Natural de Doñana[13].

12. Para un examen comparativo de las previsiones competenciales del anterior Estatuto en materia de medio ambiente con otros Estatutos, véase FAYA BARRIOS, «Medio Ambiente», en AAVV, *Desarrollo de las competencias del Estatuto para Andalucía,* Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, Consejería de relaciones institucionales, Junta de Andalucía, Sevilla 2001, pp. 430-432. Sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente véanse los estudios de SEVILLA MERINO, «Las competencias en materia de protección del medio ambiente», *REVL,* núm. 220, 1983, pp. 633-662; LARUMBE BIURRUM, «Medio ambiente y Comunidad Autónoma», *RVAP,* núm. 8, 1984, pp. 9-71; QUINTANA LÓPEZ, «La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras», *REALA* núms. 235-236, julio-diciembre 1987, pp. 533-572; SÁNCHEZ BLANCO, «Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (Aguas, montes, minas)», en *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Profesor García de Enterría,* Tomo IV, Editorial Civitas SA, 1991, pp. 3567-3670; COCHILLO FOIX, «Las Competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente», *Libro Homenaje a Villar Palasí,* editorial Civitas, Madrid 1989, pp. 247-271; LÓPEZ MENUDO, «Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas» en AAVV, *Protección Administrativa del medio ambiente,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994, pp. 9-63; CANALS AMETLLER, «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: Competencias estatales versus competencias Autonómicas (Comentario a la STC 102/1995, de 26 de junio en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre y 163/1995, de 8 de noviembre)», *RAP* núm. 142, enero-abril 1997, pp. 305-351; POMED SÁNCHEZ, «La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales», *REDA,* núm. 98, abril-junio 1998, pp. 165-190; JORDANO FRAGA, «Integración y desintegración en la construcción del federalismo ambiental: La STS 13/1998, de 22 de enero, o la razonable afirmación de competencias «ejecutivas» en «materia ambiental» fuera de las anormalidades», *REDA* núm. 101, enero-marzo 1999, pp. 103-115; BERNALDO DE QUIRÓS, «Las competencias autonómicas sobre medio ambiente y su problemática en los Tribunales Superiores de Justicia» en AAVV, *La protección Jurisdiccional del Medio ambiente,* Cuadernos de Derecho Judicial XII, CGPJ, Madrid 2001, pp. 57-139; LÓPEZ MENUDO, «Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial en AAVV, Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública», *Estudios de Derecho judicial* núm. 56, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2004, pp. 15-72; ALLI ARANGUREN, «Distribución de las competencias ambientales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales» en AAVV, *Diccionario de Derecho Ambiental,* Iustel, Madrid 2006 pp. 522-531.
13. Sobre esta cuestión véase nuestro estudio «La Ley 8/1999, de octubre del Espacio Natural de

Hemos de destacar dos aspectos: el nuevo Estatuto realiza una sistematización de las competencias ambientales en el art. 57 y atribuye a la comunidad autónoma la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir en su artículo 51.

Vamos con lo primero. Este es el contenido literal del art. 57 EA.

Artículo 57. Medio ambiente, espacios protegidos y *sostenibilidad.*

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución,* en materia de:

a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales.

b) Vías pecuarias.

c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos.

d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña.

e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo *los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción,* corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.

f) Fauna y flora silvestres.

g) Prevención ambiental.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias; y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de

Doñana: conflicto en el paraíso», *RAAP* núm. 36, octubre-noviembre-diciembre 1999, pp. 261-287.

gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; *y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente,* así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección.

4. *La Comisión bilateral Junta de Andalucía-Estado emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal.* Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Andalucía, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática[14].

14. La inspiración es clara en el art. 144 del Estatuto catalán, aun con diferencias: Artículo 144. *Medio ambiente, espacios naturales y meteorología.*
1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.
Esta competencia compartida incluye en todo caso:
a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.
b) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.
c) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.
d) La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos.
e) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Cataluña y sobre su gestión y traslado y su disposición final.
f) La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo y subsuelo.
g) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas.
h) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.
i) La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero.
j) La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio.
k) La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador.
l) Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.
2. Corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución incluye, en todo caso, la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña.
3. La Generalitat, en el caso de los espacios naturales que superan el territorio de Cataluña, debe promover los instrumentos de colaboración con otras Comunidades Autónomas para crear, delimitar, regular y gestionar dichos espacios.

Llama la atención la rúbrica del precepto «sostenibilidad». La sostenibilidad como título competencial nos parece un error. El desarrollo sostenible o la equidad intergeneracional es un principio del derecho ambiental. Este dislate sería equiparable a concebir la proporcionalidad como una materia competencial en sede de legislación procesal. El precepto que ahora comentamos viene a realizar la consagración estatutaria de la jurisprudencia constitucional sobre espacios naturales protegidos: gestión autonómica. (SSTC 102/95, de 26 de junio, 194/2004, de 10 de noviembre; 331/2005, de 15 de diciembre).

Debe resaltarse la letra e, del 57.1 EA cuando atribuye la competencia exclusiva sobre e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo *los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción,* corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental. Contrasta ello con el *status quaestione* de la jurisprudencia constitucional. Como sostuvo VALENCIA MARTÍN, al Estado le corresponden las principales funciones públicas previstas por el Derecho del Mar[15] y la STC 38/2002, de 14 de febrero de 2002 ha reafirmado estas consideraciones[16]. El Estado impugnaba normativa autonómica en relación con el Parque natural del Cabo Gata. La sentencia reduce la posibilidad de incidencia de las CC AA sobre el mar territorial, incidencia que para nuestro Tribunal Constitucional será excepcional desde los espacios naturales protegidos (FJ 6). SÁNCHEZ LAMELAS reconoce que el TC no reconoce expresamente que el mar territorial sea territorio de la Comunidad autónoma, sino que más bien el mar territorial forma parte del territorio autonómico a determinados efectos[17]. La expresión estatutaria por lo demás es desafortunada, porque aguas jurisdiccionales es un concepto de derecho internacional ligada a la soberanía de los estados. Es esto un exceso estatutario. Y es más fiel a la jurisprudencia constitucional el art. 144.1 c) del Estatuto catalán al asignar la competencia c) La regula-

4. La declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Cataluña, la gestión corresponde a la Generalitat.
5. Corresponde a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática.
6. La Generalitat ejerce sus competencias mediante el Cuerpo de Agentes Rurales, competentes en la vigilancia, el control, la protección, la prevención integral y la colaboración en la gestión del medio ambiente. Los miembros de este cuerpo tienen la condición de agentes de la autoridad y ejercen funciones de policía administra administrativa especial y policía judicial, en los términos previstos en la ley.

15. VALENCIA MARTÍN, «¿De Quién es el mar?», en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor Martín Mateo,* Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, especialmente, pp. 3609-3616.
16. Véase el excelente comentario de SÁNCHEZ LAMELAS, «Dos cuestiones a propósito del título competencial "pesca marítima": el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes (Comentario a la STC 38/2002, de 14 de febrero de 2002, sobre el Parque Natural y la reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar»), *Tribunal Constitucional,* septiembre 2002, núm. 10, pp. 13-32.
17. *Op. cit.,* pp. 17-18.

ción de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

Obsérvese que el precepto andaluz realiza al igual que el art. 144 del Estatuto Catalán la introducción de una Comisión bilateral Junta de Andalucía-Estado que emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal. Más extraño es el párrafo segundo, del 57.4, por cuanto la jurisprudencia constitucional ha establecido que la extensión de un espacio natural más allá de una comunidad autónoma, podrá dar lugar a los mecanismos de cooperación y coordinación, pero no altera la competencia para declarar y gestionar dichos espacios (SSTC 329/1993, FJ 4; 102/1995 FJ 19), pero sobre todo la STC 306/200, de 8 abril en relación con el PORN de parque Nacional de los picos de Europa (si bien con importantes votos particulares). De hecho si se hubiera copiado literalmente el precepto del Estatuto Catalán, desaparecerían nuestras observaciones.

Allí el art. 144.3 establece «3. La Generalitat, en el caso de los espacios naturales que superan el territorio de Cataluña, debe promover los instrumentos de colaboración con otras Comunidades Autónomas para crear, delimitar, regular y gestionar dichos espacios».

Afirmado lo cual se entiende que se diga que 4. «La declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. *Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Cataluña, la gestión corresponde a la Generalitat*».

Pero nuestro Estatuto omite esa precisión que recoge en este caso jurisprudencia constitucional. Su no plasmación en el Estatuto podrá ser criticada pero tiene efecto alguno sobre las competencias

Más polémico ha sido sorprendentemente el nuevo art. 51 EA que atribuye a la comunidad autónoma la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Veamos el contenido del precepto:

Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución.

En este caso hemos ido más allá del Estatuto catalán que en su artículo 117 apartados 3, 4 y 5 establece:

3. La Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos

que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Corresponde a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre:

a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.

b) La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio.

c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.

4. La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.

5. La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.

El modelo catalán se basa en la participación no en la atribución de competencias exclusivas sobre una cuenca intercomunitaria

El régimen de las competencias ambientales en nuevo estatuto de autonomía ha de completarse con las previsiones en materia de régimen local establecidas en su artículo 92. «Régimen Local y medio ambiente». Este precepto atribuye a los Ayuntamientos competencias propias, en los términos que determinen las leyes: sobre abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz y cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública. Realizaremos en sede de conclusiones una valoración especial de la fórmula estatutaria de atribución de competencias.

2.3. La introducción del Título VII «medio ambiente», artículos 195-206

Destacamos en el Título II «Medio ambiente» el reforzamiento de la idea de desarrollo sostenible. Se trata de un conjunto de preceptos escasamente innovativos que abarcan la biodiversidad (art. 195), el uso sostenible de los recursos naturales (art. 196), la producción y el desarrollo sostenible (art. 197), residuos (art. 198), biotecnología (art. 199), incendios y desertificación (art. 200), contaminación (art. 201); desarrollo rural (art. 202); suelo (art. 203); recursos energéticos (art. 204); protección de los animales (art. 205); fiscalidad ecológica (art. 206).

Veamos el contenido literal de estos preceptos:

Artículo 195. Conservación de la biodiversidad. Los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras.

Artículo 196. *Uso sostenible de los recursos naturales.*

Los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera. Asimismo la Comunidad Autónoma promocionará la educación ambiental en el conjunto de la población.

Artículo 197. Producción y desarrollo sostenible.

1. En el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo de la agricultura ecológica, el turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia. *Todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente.*

2. Los poderes públicos de Andalucía impulsarán las políticas y dispondrán los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente.

3. Los poderes públicos de Andalucía protegerán el ciclo integral del agua, y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general.

Artículo 198. Residuos.

Corresponde a la Junta de Andalucía la planificación, supervisión y control de la gestión de los residuos urbanos e industriales. Se adoptarán los medios necesarios tanto para asegurar el cumplimiento de las normas como de las medidas para la reducción, reciclaje y reutilización de los residuos.

Artículo 199. Desarrollo tecnológico y biotecnológico.

Los poderes públicos de Andalucía fomentarán el desarrollo tecnológico y biotecnológico, así como la investigación y el empleo de recursos autóctonos orientados a procurar la mayor autonomía en materia agroalimentaria. El control de estas actividades corresponderá, en el marco de lo establecido en el artículo 149.1.15ª de la Constitución, a la Junta de Andalucía, de acuerdo con los *principios de precaución,* seguridad y calidad alimentaria.

Artículo 200. Prevención de incendios forestales y lucha contra la desertificación.

Los poderes públicos pondrán en marcha mecanismos adecuados de lucha contra la desertificación, la deforestación y la erosión en Andalucía, realizarán planes de prevención de incendios forestales y extinción, así como la recuperación medioambiental de las zonas afectadas.

Artículo 201. Protección ante la contaminación.

1. Los poderes públicos de Andalucía promoverán políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección.

2. Dichas políticas se dirigirán, especialmente en el medio urbano, a la protección frente a la contaminación acústica, así como al control de la calidad del agua, del aire y del suelo.

Artículo 202. Desarrollo rural.

Los poderes públicos de Andalucía, con el objetivo conjunto de fijar la población del mundo rural y de mejorar su calidad de vida, promoverán estrategias integrales de desarrollo rural, dirigidas a constituir las bases necesarias para propiciar un desarrollo sostenible.

Artículo 203. Uso eficiente del suelo y sistemas integrales de transporte.

1. *Los poderes públicos de Andalucía velarán por un uso eficiente y sostenible del suelo, a fin de evitar la especulación urbanística y la configuración de áreas urbanizadas insostenibles.*

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía potenciará el desarrollo del transporte público colectivo, especialmente aquel más eficiente y menos contaminante.

Artículo 204. Utilización racional de los recursos energéticos.

Los poderes públicos de Andalucía pondrán en marcha estrategias dirigidas a evitar el cambio climático. Para ello potenciarán las energías renovables y limpias, y llevarán a cabo políticas que favorezcan *la utilización sostenible de los recursos energéticos,* la suficiencia energética y el ahorro.

Artículo 205. Protección de los animales.

Los poderes públicos velarán por la protección de los animales, en particular por aquellas especies en peligro de extinción. El Parlamento de Andalucía regulará por ley dicha protección.

Artículo 206. Incentivos y medidas fiscales.

1. Para la consecución de los objetivos establecidos en este Título, la Junta de Andalucía desarrollará políticas propias e incentivos a particulares adecuados a dicha finalidad.

2. *Una ley del Parlamento de Andalucía regulará medidas de fiscalidad ecológica, preventivas, correctoras y compensatorias del daño ambiental* en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española.

En éste «todo lo que debería saber sobre legislación ambiental» hay preceptos descriptivos que rozan lo simbólico. Destacamos en este sentido, el artículo 197 EA «Todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente». Que recuerda el postulado *desideratum* constitucional de «los españoles serán justos y benéficos» de 1812.

2.4. Valoración

A la vista de lo expuesto la primera crítica que debemos apuntar en relación con el nuevo estatuto es el proceso de gestación desde la fase de borrador hasta su aprobación en referéndum. Muchos de los defectos apuntados hubieran sido fácilmente corregibles si se hubiera contado con el know-how ambiental marginado en el proceso de elaboración. El saber técnico restado de esta forma impregna de una sombra de adorno/florero a los preceptos ambientales del Estatuto. Y sobre todo de la sensación de una oportunidad perdida. Entre los aspectos discutibles debemos señalar posibles los excesos competenciales. De otro lado, se apuntala la excepcionalidad del carácter supletorio del derecho estatal. Y se configura al defensor de Andalucía (comisionado parlamentario autonómico) como órgano de control de las entidades locales. En este último ámbito señalamos una congelación del modo de estructuración de las relaciones entre administración autonómica y administración local[18]. La interiorización denunciada por Ortega tiene otro peligro nada desdeñable. La incoherencia frente a futuros modelos asentados en la legislación básica estatal. Valga un botón de muestra: El Estatuto de Andalucía establece una regulación sobre las competencias de los Municipios, Comarcas y Provincias en sus artículos 92, 96 y 97. De ella cabe destacar la previsión contenida en su artículo 92.2 que declara que «los Ayuntamientos tienen competencias propias» sobre una serie de materias «en los términos que determinen las leyes». Ha de

18. En este sentido afirma Luis Ortega que si el modelo actual sufriese una interiorización autonómica, se haría en una situación funcional de espacios competenciales mínimos donde la voluntad autonómica de constituirse en la «administración única» limitaría una descentralización local. En su opinión, si algo tendría sentido, vista la experiencia de este período, sería introducir en una futura reforma constitucional, principios de ordenación y garantía del régimen local que permitan una activación más eficaz de los instrumentos de defensa de la autonomía local. El autor considera que el Estatuto de Cataluña sitúa a la Generalidad en una clara posición de predominio sobre los poderes locales que va más allá del predominio ordinamental y los hace aparecer concebidos como entidades insertadas en la propia organización política de la Generalidad. En definitiva, piensa Ortega que la interiorización del régimen local por los Estatutos de Autonomía tiene su pleno sentido en la apertura del ordenamiento autonómico a la participación local en su ámbito de ejercicio de poderes públicos, pero ello no debe avocar a una reforma de la posición ordinamental del régimen local basado en la autonomía de su propio ordenamiento. Igualmente, afirma, las reformas estatutarias no deben ser pensadas como un vehículo para reinterpretar los títulos competenciales contenidos en la Constitución, pues ello implicaría situarse en la posición de legislador constituyente y en desconocer la posición del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma («Régimen local y Estatutos de Autonomía», *REALA* núms. 300-301, enero-agosto 2006, pp. 35-50).

notarse así, y repararse debidamente en ello, la importante divergencia existente entre la regulación propuesta por el Anteproyecto de Ley básica estatal y la contenida en el Estatuto, en la medida en que el primero opta por una asignación directa de competencias a los Municipios en materias en las que el Estatuto establece una asignación de competencias conforme a lo dispuesto o en el marco de lo previsto en la legislación sectorial.

Una valoración sería incompleta sin estudiar las omisiones. Abordamos ahora el capítulo de carencias. Destacamos la falta de enunciación de principios del derecho ambiental o de su política legislativa (como el artículo 174 TCEE). Sólo el artículo 199 (Desarrollo tecnológico y biotecnológico) alude al principio de precaución. Tampoco el modelo del estatuto Catalán realiza esta tarea limitándose a recoger el importante principio de integración de la protección del medio ambiente en resto de las políticas en su artículo 46.3. Esta afirmación estatutaria de los principios hubiera sido un avance real. Son los principios los que fuerzan los avances en el ciclo de creación del derecho.

El estatuto regula sin añadir nada materias consolidadas: el Estatuto actúa en este sentido como *legge repetitae* mínima. A pesar del *aggiornamiento* ambiental de Estatuto, existe una falta de cultura ambiental que se revela en la afirmación de los tópicos y en las ausencia de material innovativo. Nada se dice expresamente, por ejemplo, de la contaminación lumínica que impide la contemplación del firmamento y afecta las rutas de la aves migratorias. Y no comprendemos como ha podido desaprovecharse esta oportunidad de innovación pues frente a la idea de que ya está todo (o que va estarlo una vez se apruebe la GICA) queda mucho por hacer horizontalmente en el Derecho ambiental. Creemos que el Estatuto podría haber creado órganos estatutarios de participación real o haber reconocido directamente la acción popular. Éstos si hubieran sido saltos trasformadores. Puestos a buscar algún sentido a esta operación de consagración estatutaria de principios ya recogidos en la legislación estatal y autonómica ambiental creemos que dicha consagración efectúa una congelación de la legislación ambiental al menos en su esquema mínimo impidiendo eventuales saltos atrás. Es decir estaríamos apuntalando la irreversibilidad de determinadas conquistas en la construcción del Estado Social y Ambiental de Derecho.

Más discutible es la codificación de jurisprudencia constitucional en el nivel estatutario y su posible efecto congelador de la jurisprudencia constitucional. A lo lago de este estudio hemos visto como el desarrollo de grado de detalle en los preceptos que asignan competencias en los Estatutos de Andalucía y Catalán unas veces codifican la interpretación de la jurisprudencia constitucional y otras la redireccionan en un sentido autonomista. Esta operación destinada a blindar las competencias estatutarias está, a nuestro juicio, destinada al fracaso porque el máximo intérprete de la Constitución es Tribunal Constitucional y no el legislador orgánico.

Dicho todo lo anterior, el nuevo estatuto ya es nuestra norma jurídica fundamental como Comunidad autónoma y cúspide keynesiana de nuestro derecho am-

biental autonómico. Desde sus virtudes –también aquí destacadas–, contamos con una herramienta reforzada para la construcción de nuestro estado Ambiental. El mayor reto es la traducción del potencial estatutario en derecho vivo. Este reto incumbe a todos (sociedad, operadores jurídicos, poderes públicos). El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía debe ser uno de los líderes en esta tarea impulsando los elementos propios estatutarios en cuanto plus de garantías y mecanismos del control del ejercicio de potestades públicas desde el prisma ambiental.

3. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ANDALUCÍA

En este epígrafe pretendemos dar cuenta de lo más destacado en el plano normativo y jurisprudencial en nuestra comunidad. Hemos de advertir que se trata de una selección que imponen razones de espacio.

3.1. Legislación ambiental

Durante el año 2006 la principal norma aprobada ha sido la Ley 7/2006, de 24 octubre[19], de Potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía. En esta Ley, destinada a proteger el medio ambiente urbano y luchar contra el «botellón», se ordena el marco competencial de los municipios en materia sancionadora y se les dota de los medios jurídicos necesarios para regular y controlar las actividades de ocio en espacios abiertos de los núcleos urbanos. La Ley tiene por objeto la ordenación de potestades administrativas relacionadas con el desarrollo de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, al objeto de garantizar el normal desenvolvimiento de la convivencia ciudadana y corregir actividades incívicas incompatibles con la normal utilización de los espacios abiertos de los núcleos urbanos. La Ley establece un importante cuadro de infracciones y sanciones.

El otro gran ámbito de actuación en 2006 ha sido la planificación ambiental. En materia de medio ambiente natural debemos así destacar el Decreto 164/2006, de 19 septiembre por el que se prorroga el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por Decreto 227/1999, de 15-11-1999 (LAN 1999, 425), y modifica parcialmente el citado Plan, y el Decreto 90/2006, de 18 abril, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Grazalema. En 2006 se han aprobado de forma masiva Planes de desarrollo sostenible: el listado de once planes es el que sigue:

– Decreto 207/2006, de 28 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro.

19. BO Junta de Andalucía 7 noviembre 2006, núm. 215, p. 10.

– Decreto 208/2006, de 28 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Hornachuelos.

– Decreto 196/2006, de 7 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Huétor

– Decreto 209/2006, de 28 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Castril.

– Decreto 210/2006, de 28 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra María-Los Vélez.

– Decreto 197/2006, de 7 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Andújar.

– Decreto 198/2006, de 7 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Despeñaperros.

– Decreto 199/2006, de 7 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Baza.

– Decreto 177/2006, de 10 octubre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo sostenible del Parque Natural Bahía de Cádiz.

– Decreto 134/2006, de 4 julio, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama.

– Decreto 135/2006, de 4 julio, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Montes de Málaga.

También se suma a esta tarea de protección del medio natural la Orden, de 31 octubre 2006, que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Doñana y del Parque Nacional de Sierra Nevada y efectúa su convocatoria para el año 2006. En 2006 se ha producido la adecuación a la jurisprudencia constitucional antes citada: fruto de ello son dos normas: el Decreto 137/2006, de 4 julio, por el que se asigna a la Consejería los medios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma Andaluza por Real Decreto 712/2006, de 9-6-2006 (RCL 2006, 1211), que amplía las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada) y el Real Decreto 712/2006, de 9 junio, que amplía las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de Conservación de la Naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada).

Por su importancia intrínseca damos cuenta del Decreto 178/2006, de 10 octubre, por el que se establecen normas de protección de la avifauna para las instalaciones eléctricas de alta tensión.

En medio ambiente urbano resaltamos el Decreto 188/2006, de 31 octubre por el que se aprueba el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla: Plan

de Movilidad Sostenible. En atmósfera las normas más relevantes son la Orden, de 9 octubre 2006 por la que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como organismo de acreditación de verificadores de emisiones de gases de efecto invernadero en Andalucía y el Decreto 151/2006, de 25 julio, por el que se establecen los valores límite y la metodología a aplicar en el control de las emisiones no canalizadas de partículas por las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. En materia de contaminación acústica debemos destacar la Ordenanza, de 1 enero 2006 de Protección contra la Contaminación Acústica del Ayuntamiento de Jaén y la Orden, de 18 enero 2006, que Desarrolla el contenido del sistema de calidad para la acreditación en materia de contaminación acústica.

En esta relación de normas aprobadas durante el año 2006, hemos de destacar igualmente la Orden, de 9 noviembre 2006, por la que se Articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía e instrumenta medidas para su desarrollo.

En materia de fomento ambiental hemos de tener en cuenta dos normas: la Orden, de 17 octubre 2006 por la que se establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las inversiones en infraestructuras e instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente en las empresas de transformación y comercialización de productos agroalimentarios, y convoca ayudas para la realización de actuaciones que se citan en la disposición adicional única y la Orden, de 9 junio 2006, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las inversiones en infraestructuras e instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente, y se convocan ayudas para la realización de actuaciones que se citan en la disposición adicional única

Otro sector en que han existido importantes aportaciones es el de la Ordenación del territorio en el que se han aprobado planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (en 2007 se ha producido por fin la aprobación del POTA): así, Decreto 147/2006, de 18 julio, por el que se aprueba el de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y crea su Comisión de Seguimiento; Decreto 142/2006, de 18 julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga y crea su Comisión de Seguimiento, y por último, Decreto 130/2006, de 27 junio, por el que Aprueba el Plan de Ordenación del Litoral Occidental de Huelva y crea su Comisión de Seguimiento. También se ha dictado el Decreto 59/2006, de 14 marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada. El TSJ ha anulado Planes de ordenación del territorio de ámbito subregional por caducidad de procedimiento al superarse el plazo máximo del procedimiento. Esta construcción está pendiente de casación. Como plan con incidencia en la ordenación del territorio debemos citar el Decreto 140/2006, de 11 julio por el que se acuerda la formulación del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 2007-2013 y el Acuerdo, de 13 junio 2006, por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética 2007-2013 (PASENER 2007-2013). Creo que esta planificación queda desdibujada por la admisión de actuaciones singulares al margen de la planificación. Los ordenamientos debieran

establecer esa posibilidad como excepcional y no como norma. El derecho excepcional no puede constituirse en derecho normal.

Por último, el ámbito local destacamos la Ordenanza, de 25 julio 2006 de la limpieza y ornato públicos y gestión municipal de residuos urbanos del Ayuntamiento de Granada.

3.2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

El verdadero *leading case* es la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 7 marzo 2006 (JUR 2006, 160781), Ponente: Ilmo. Sr. D. José Antonio MONTERO FERNÁNDEZ. En esta importantísima sentencia se admite la impugnabilidad autónoma de la declaración de impacto ambiental en un supuesto de evaluación de impacto ambiental de planeamiento urbanístico. Literalmente la sentencia afirma en su fundamento de derecho 3º

> ... «Si desde el punto de vista material, el órgano con competencia sustantiva para la aprobación de la Modificación del planeamiento, ninguna competencia tiene otorgada para revisar, modificar o simplemente no aceptar la Declaración de Impacto Ambiental, si todo lo más que se le autoriza es a plantear la discrepancia ante el Consejo de Gobierno, resultando patente la sustantividad e independencia de la Declaración de Impacto Ambiental, aun cuando la misma resulte necesaria y vinculante, «cuyo contenido deberá incorporarse a las determinaciones del planeamiento»; a nuestro entender desde el punto de vista material la Declaración de Impacto Ambiental, procedente de la Consejería de Medio Ambiente, ni siquiera de la Consejería de Obras Públicas y transportes, posee sustantividad propia, distinta y diferenciada de la urbanística, en base a normas estrictamente medioambientales y en el ejercicio de la competencia medio ambiental, que como se ha visto resulta distinta a la materia urbanística, tanto por su finalidad como por su indudable sustantividad material, aun cuando formalmente se contemple como acto de trámite del procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento o sus modificaciones; al punto que consideramos, a pesar de la doctrina jurisprudencial, *que ya hemos indicado evoluciona hacia postura de considerar posible la impugnación separada e independiente de la DÍA respecto del instrumento urbanístico del que es trámite, que es posible la impugnación separada de la DÍA en tanto que es posible reconocer sin esfuerzo alguno que puede decidir directa o indirectamente sobre el fondo de asunto o puede causar perjuicios irreparables a derechos e intereses legítimos; en cuyo caso resultaría de todo punto evidente que no existe acción pública reconocida legalmente*».

Lo importante de esta sentencia es que decide esta importante cuestión desde la tecnología de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción y su artículo 25. Creemos que es acertada y que marcará tendencia. La sentencia declara a la postre la falta de legitimación del actor y afirma que la acción pública urbanística no da cobertura para defensa de los intereses ambientales. Esta cuestión hoy habría de resolverse de forma distinta pues la nueva ley del suelo reconoce expresamente la acción pública para EIA y EAE de los instrumentos de planeamiento al reconocer en su artículo 4, letra f) el derecho a «Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones

resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora». En fin es inevitable en este comentario de urgencia resaltar que Montero Fernández, excelente Magistrado, se esta configurando como uno de los destacados jueces ambientales especialistas y buena prueba de ello es la valiente y fundada sentencia reseñada.

Por otro lado, la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 2 marzo 2006, Ponente Valpuesta Bermúdez viene a conformar la línea jurisprudencial según la cual transcurridos 6 meses han de entenderse caducado los expedientes de deslinde. Igualmente destacamos la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Málaga, núm. 427/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 27 febrero, Ponente Manuel López Agulló que declara la nulidad de pleno derecho por el art. 62, 1 e) (falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido) una aprobación de una planta de transferencia de residuos sólidos urbanos sin la preceptiva EIA.

Como elemento curioso citamos la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Málaga, núm. 1180/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 30 junio (JUR 2007, 78694), Ponente Bernaldo de Quirós que resuelve una apelación sobre la denegación de medidas cautelares en un asunto de campanillas (es el ruido generado por campanas). El elemento decisivo para confirmar la denegación es la existencia de vecinos a los que no molestan la campanas y el carácter diurno de la actividad.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

AAVV, *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor Martín Mateo,* Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia 2000.

— *Desarrollo de las competencias del Estatuto para Andalucía,* Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, Consejería de relaciones institucionales, Junta de Andalucía, Sevilla 2001, pp. 430-432.

— *La protección Jurisdiccional del Medio ambiente,* Cuadernos de Derecho Judicial XII, CGPJ, Madrid 2001.

— *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los estatutos de autonomía,* IAAP, Sevilla 2005.

— *Diccionario de Derecho Ambiental,* Iustel, Madrid 2006.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, «Distribución de las competencias ambientales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales», en AAVV, *Diccionario de Derecho Ambiental,* Iustel, Madrid 2006.

CANALS AMETLLER, Dolors, «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: Competencias estatales versus competencias Autonómicas (Comentario a la STC 102/1995, de 26 de junio en relación con

las SSTC 156/1995, de 26 de octubre y 163/1995, de 8 de noviembre)», *RAP* núm. 142, enero-abril 1997, pp. 305-351.

CUCHILLO FOIX, «Las Competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente», *Libro Homenaje a Villar Palasí,* editorial Civitas, Madrid 1989, pp. 247-271;

LARUMBE BIURRUM, Pedro, «Medio ambiente y Comunidad Autónoma», *RVAP,* núm. 8 1984, pp. 9-71.

LETTERA, Francesco, *Lo Stato ambientale,* Giuffré editore, Milano 1990.

— «Lo Stato ambientale e le generazioni future», *Rivista Giuridica dell'Ambiente,* núm. 2, junio 1992, pp. 235-255.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, «El Derecho a la Protección del Medio Ambiente», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales,* núm. 10, septiembre-diciembre, 1991, pp. 161-291.

— «Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas» en AAVV, *Protección Administrativa del medio ambiente,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1994, pp. 9-63.

— «Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial en AAVV, Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública», *Estudios de Derecho judicial* núm. 56, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2004, pp. 15-72.

MONTORO CHINER, María Jesús, «Inactividad y Responsabilidad administrativa del Estado legislador por la «muerte de los bosques». La cuestión de la causalidad», en *Gobierno y Administración en la Constitución,* vol. II, Dirección General de Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1988, pp. 1141-1173.

— «El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales», en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor Martín Mateo,* Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp. 3437-3465.

JORDANO FRAGA Jesús, «La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre Responsabilidad Medio Ambiental», en *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad por Daños ambientales y su Incidencia en el Ordenamiento Español, Monografía 7ª, Asociada a la Revista de Derecho Ambiental,* Aranzadi, Elcano 2005, pp. 13-49 y en Estudios de Derecho ambiental europeo, LETE, Pamplona 2005, pp. 62-104.

— «Integración y desintegración en la construcción del federalismo ambiental: La STS 13/1998, de 22 de enero, o la razonable afirmación de competencias «ejecutivas» en «materia ambiental» fuera de las anormalidades», *REDA* núm. 101, enero-marzo 1999, pp. 103-115.

ORTEGA, Luis, «Régimen local y Estatutos de Autonomía», *REALA* núms. 300-301, enero-agosto 2006, pp. 35-50.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras», *REALA* núms. 235-236, julio-diciembre 1987, pp. 533-572

POMED SÁNCHEZ, Luis, «La protección del medio ambiente como función estructural del

Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales», *REDA,* núm. 98, abril-junio 1998, pp. 165-190.

SÁNCHEZ LAMELAS, Ana «Dos cuestiones a propósito del título competencial "pesca marítima": el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes (Comentario a la STC 38/2002, de 14 de febrero de 2002, sobre el Parque Natural y la reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar)», *Tribunal Constitucional,* septiembre 2002, núm. 10, pp. 13-32.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, «Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (Aguas, montes, minas)», en *Estudios sobre la Constitución Española,* Homenaje al Profesor García de Enterría, tomo IV, Editorial Civitas SA, 1991, pp. 3567-3670.

SEVILLA MERINO, «Las competencias en materia de protección del medio ambiente», *REVL,* núm. 220, 1983, pp. 633-662.

OBPAM7A130 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:04:56

XIV

Política ambiental de Aragón

OLGA HERRÁIZ SERRANO

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 288
2. Legislación 295
   2.1. Evaluación de impacto ambiental y actividades clasificadas 295
   2.2. Residuos 297
   2.3. Espacios naturales protegidos 299
   2.4. Protección de animales y plantas 304
   2.5. Tutela de recursos forestales y vías pecuarias 305
   2.6. Adaptación de procedimientos 308
   2.7. Normas de naturaleza tributaria 308
3. Organización 309
   3.1. La batalla por la obtención de información de las entidades instrumentales y empresas con competencias sobre medio ambiente 309
   3.2. La creación de la Oficina Aragonesa de Cambio Climático 311
   3.3. Otras medidas organizativas de contenido variado 312
4. Ejecución 314
   4.1. Presupuesto 314
   4.2. La aprobación de las «Bases de la Política del Agua de Aragón» 314
   4.3. Aragón apuesta por una gestión pionera de los residuos de purines a través de un proyecto LIFE 317
   4.4. La pretensión de que la contratación de obras públicas interiorice las buenas prácticas ambientales 318
5. Jurisprudencia ambiental destacada 320
   5.1. Contaminación acústica 320
   5.2. Otras materias 321
6. Problemas 323

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

Página

6.1. La conflictividad generada por la tercera oleada de reformas estatutarias: aspectos medioambientales 323
6.2. El cuestionamiento constitucional del impuesto ambiental de grandes superficies 325
6.3. La suelta de osos por Francia, en el Pirineo, en apoyo de una especie en peligro de extinción 328
6.4. Otro capítulo del difícil equilibrio entre las exigencias ganaderas y las necesidades ambientales: el problema de la alimentación de los buitres 329
6.5. La contaminación al río Cinca a causa de los vertidos de la empresa CAZSA 330
6.6 La ejecución de la sentencia del proceso por responsabilidad patrimonial en el caso «Biescas» 332
7. Nota documental 333

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La reforma del estatuto y la polémica hidráulica. Sin lugar a dudas, el acontecimiento político más importante que ha vivido nuestra Comunidad Autónoma en los últimos meses lo constituyen los debates preparatorios y la redacción del texto que, aunque eufemísticamente denominado Propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de Aragón, encierra un Estatuto de nueva planta, que sigue en cuanto a su estructura y amplitud de contenidos a los de las restantes Comunidades Autónomas que le han precedido en su tramitación en las Cortes Generales y se inserta, por tanto, en esa oleada de los que han sido bautizados como auténticos Estatutos-Constitución.

En concreto, el *iter* de la gestación del nuevo texto aragonés ha sido el siguiente. El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 13 y 20 de diciembre de 2004, acordó la creación de una Ponencia especial para la elaboración de un texto de reforma del Estatuto, que traía causa de una Comisión especial de estudio para la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés, la cual había llevado a cabo sus trabajos a finales de la legislatura anterior. Una vez alcanzado el objetivo de aquella Ponencia de redactar un texto base, el mismo fue suscrito por todos los Grupos del arco parlamentario aragonés y presentado en el Registro General de las Cortes de Aragón el 10 de mayo de 2006 para que pudiera ser tomado en consideración por el Pleno de la Cámara (lo que tuvo lugar en sesión extraordinaria celebrada el 17 de ese mismo mes) y seguir, después, la tramitación ordinaria de las iniciativas legislativas que han de acabar remitiéndose a las Cortes Generales para su debate y aprobación final. En efecto, tras el estudio en Ponencia de las 357 enmiendas presentadas en el Parlamento aragonés y, amén

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

del paso del Informe resultante por su Comisión Institucional, en sesión plenaria de las Cortes de Aragón celebrada el 21 de junio de 2006, con los votos a favor de PSOE, PP, Partido Aragonés e IU y la abstención de Chunta Aragonesista, quedaron fijados los términos en que la Propuesta de Reforma habría de tener entrada en el Congreso de los Diputados.

En la Cámara baja, fue tomado en consideración el 3 de octubre de 2006, sucediéndose a continuación hasta diez peticiones de ampliación del plazo para la presentación de enmiendas, que dieron tiempo a la negociación política entre miembros de la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación de las Cortes de Aragón, formada por representantes de los cuatro Grupos que apoyaron la reforma en el Parlamento autonómico. Como se observará, se ponía en marcha una previsión procedimental (la de la negociación del texto con los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso) prevista por la Carta Magna para las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 según reza el número 2º del apartado 2 de este precepto. Sin embargo, la justificación de haber obrado de esa forma es más que evidente si se tiene en cuenta que, una vez acordados los puntos más polémicos entre ambas representaciones, estatal y aragonesa, y estipulados los textos en que tales compromisos habían de traducirse, el paso del proyecto estatutario por los distintos órganos de trabajo del Congreso y del Senado quedaba, en buena lógica, simplificado y, en consecuencia, agilizado. En el momento de escribir estas líneas, el texto ha salido de la Ponencia (21 de febrero de 2007), donde sólo se aceptaron 38 enmiendas negociadas con los Grupos que habían apoyado el texto en las Cortes de Aragón, y ha pasado también los restantes trámites en el Congreso (sendas aprobaciones por la Comisión Constitucional –28 de febrero– y por el Pleno de la Cámara baja –15 de marzo–), existiendo el compromiso político de que pueda entrar en vigor coincidiendo con la celebración del día de Aragón, el 23 de abril, y, en consecuencia, antes de las elecciones autonómicas de mayo.

Resumidos así los trámites formales seguidos tanto en la Cámara autonómica como hasta ahora en las Cortes Generales, interesa resaltar aquellos aspectos del texto estatutario que conectan con las políticas ambientales. En primer lugar y en lo que constituye una muestra paradigmática de esa tendencia a la configuración del Estatuto como una Carta Magna autonómica, destacaremos la formalización de unos derechos y deberes que aquél consagra en relación con el medio ambiente para todos los aragoneses. En segundo término, será objeto de análisis el tratamiento estatutario de las competencias autonómicas tanto sobre la protección medioambiental como sobre otras materias íntimamente conectadas con el medio ambiente, tales como las aguas, los espacios naturales, los montes, etc. Finalmente, nos ocuparemos de dos de las previsiones que, a juzgar por las arduas negociaciones mantenidas en torno a las mismas entre la delegación del Parlamento aragonés y los diputados de la Comisión Constitucional del Congreso, han concitado más férreos apoyos por parte de aquélla y los mayores recelos en estos últimos hasta el punto de verse peligrar en muchos momentos el deseado consenso. Se trata, como

no podía ser de otra manera, de dos instrumentos con los que la Comunidad Autónoma pretende conjurar el peligro de una política trasvasista de caudales del río Ebro, así como reaccionar frente a textos estatutarios de otros territorios que se han aprobado con anterioridad en las Cortes Generales, significativamente contra el de la Comunidad Valenciana. Nos referimos a la técnica del informe preceptivo de la Administración aragonesa ante cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio y a la cuantificación expresa de la reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses.

Comenzando nuestro análisis con el mencionado catálogo de derechos y deberes, el artículo 18 de la propuesta de Estatuto aragonés consagra una tríada de posiciones jurídicas activas de los ciudadanos en relación con el medio ambiente en general, como son «el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud» en el que puedan «gozar de los recursos naturales en condiciones de igualdad» (apartado 1); el «derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación» (apartado 2) y el derecho instrumental a «acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos» (consignado en el número 3 del mencionado precepto). En todo caso, como el artículo en cuestión se encarga de aclarar, se trata de derechos de configuración legal y, por tanto, de posiciones activas de los particulares cuyo ejercicio dependerá, en la mayor parte de los casos, de «los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes», a las que corresponde asegurar su efectividad. Todos ellos son, igualmente, concreciones del más genérico «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona», garantizado por la Constitución en su artículo 45, y tienen también su contrapartida en los deberes abstractos, de los que las leyes se encargarán de decantar las obligaciones, que el futuro Estatuto de Autonomía explicita en el mismo artículo 18. Según éste, todas las personas tienen «el deber de hacer un uso responsable» de los recursos naturales y «evitar su despilfarro» (en parecidos términos el artículo 19 consagra ese deber en relación con los recursos hidrológicos y los ecosistemas vinculados), así como «el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones presentes y futuras». Precisamente, esta última apelación al desarrollo sostenible se ve refrendada por la redacción del apartado 4 del artículo 18 del Estatuto, el cual obliga a que la actividad de los poderes públicos se guíe «por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones». Bien se ve que el legislador, además, ha querido dar acogida, en el futuro texto estatutario, al principio de cautela, un principio con el que la mejor doctrina ha venido justificando la posibilidad de que, ante situaciones de incertidumbre que entrañen un grave riesgo para el medio ambiente, los poderes públicos adopten medidas excepcionales con base en informes de carácter científico. Eso sí, las decisiones que llegaran a acordarse deberán respetar el principio de proporcionalidad y mantenerse de forma exclusiva por el tiempo imprescindible para eliminar la incertidumbre.

Complementando los derechos subjetivos generales de que han de disfrutar los aragoneses en relación con el medio ambiente, el artículo 19 del Estatuto en tramitación especifica un derecho relacionado con la gestión hídrica, sobre el que volveremos más tarde, consistente en «disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras», no ya sólo, como es evidente, «para el consumo humano» sino también «para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón». Parece lógico suponer que la medida del respeto de tal derecho irá en consonancia con el del cumplimiento del principio rector por el que se obliga a los poderes públicos aragoneses a promover un uso racional del agua, a adoptar sistemas adecuados para su saneamiento y depuración y a fijar caudales ambientales apropiados, medidas todas ellas que redundarán en la «conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados», como postula el apartado 2 del mismo artículo 19.

En segundo lugar, decíamos que un comentario específico lo merecen las disposiciones del proyectado nuevo Estatuto sobre las competencias de la Comunidad Autónoma en los diversos subsectores medioambientales o, si se quiere, tanto en lo concerniente a la protección ambiental como en relación a otras materias conexas. El Estatuto vigente, en su artículo 37.3, reconoce las competencias sobre la aprobación de normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje como competencias compartidas con el Estado y en las que, por tanto, en una recta comprensión del artículo 149.1.23ª CE, a Aragón le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal. Incluso, aunque ubicándolas en el artículo 35, relativo a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, en relación con los «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos», el texto estatutario vigente no duda en salvar lo dispuesto en la regla veintitrés del apartado 1 del artículo 149 CE, lo que equivale a su reconocimiento práctico como competencias igualmente compartidas con el Estado. Menores dudas sobre la exclusividad la revisten «la pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza» y ello también se ha reflejado en el proyecto Estatuto, ahora en tramitación en las Cortes Generales.

El nuevo legislador estatuyente utiliza una técnica novedosa no tanto en términos de derecho autonómico comparado, pues sigue con matices la estela de las reformas catalana y valenciana, ya concluidas, sino en relación a la forma de enunciar las competencias en el actual Estatuto. Lejos de limitarse a indicar las materias sobre las que la Comunidad aragonesa ostenta competencias ya sean exclusivas, compartidas o de ejecución, deduciéndose de su inserción en cada una de estas tres categorías las funciones que le corresponden en cada caso, el legislador ha querido ejemplificar, en la mayoría de supuestos, las concretas funciones que se entienden subsumidas en la competencia sobre una materia. A título ejemplificativo, citaremos las siguientes competencias pretendidamente exclusivas de la Comunidad Autónoma que recoge el artículo 71 del proyectado nuevo texto: la compe-

tencia sobre «montes y vías pecuarias» se acompaña de la aclaración de que, «al menos, incluye la regulación y el régimen de protección e intervención administrativa de sus usos, así como de los pastos y los servicios y aprovechamientos forestales». La competencia sobre los «espacios naturales protegidos» dice incluir «la regulación y declaración de las figuras de protección, la delimitación, la planificación y la gestión de los mismos y de los hábitats protegidos situados en Aragón» mientras que la que se establece sobre «normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje» «incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático».

Que la técnica utilizada parece añadir poco al actual reparto de competencias en los términos en que ha sido interpretado por la muy abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional pues sólo tiene carácter enunciativo de algunas concretas funciones que han querido ser resaltadas viene corroborado por la llamada *cláusula de cierre* con la que finaliza el Título V, dedicado a las *competencias de la Comunidad Autónoma*. En efecto, la mencionada cláusula se cuida de matizar que «En todo caso, las especificaciones de los distintos títulos de competencia no son excluyentes de otros posibles contenidos que deban considerarse incluidos en el título competencial respectivo, conforme a la Constitución y al presente Estatuto».

Más llamativo resulta que, una vez que el estatuyente parecía haber optado por incluir en el artículo de las competencias exclusivas la concerniente a la protección del medio ambiente con la redacción transcrita *supra,* prive del valor simbólico que tal inserción comporta (como recuerda la jurisprudencia constitucional, la calificación de una competencia no obsta para que su naturaleza sea otra de acuerdo con el artículo 149 CE como derivaría, en este caso, de la regla 23 de su apartado 1) y la cite, además, entre las competencias compartidas con el Estado. Así, el artículo 73 del proyecto estatutario califica también como materia sobre la que la Comunidad ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución, la «protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas». La contradicción es evidente puesto que la competencia se dice exclusiva en un artículo y se limita a compartida en otro posterior, pudiendo haberse resuelto durante la tramitación parlamentaria del Estatuto.

Una mención especial merece el tratamiento de las competencias en materia de aguas, pues son objeto de un artículo específico que se inserta, sistemáticamente, entre el dedicado a las competencias exclusivas y el relativo a las competencias compartidas de la Comunidad Autónoma, pero que, además, ha de ser interpretado junto con el derecho y los principios rectores concernientes a la gestión hídrica que recoge el artículo 19 del Estatuto y con la consagración por éste de

una reserva cuantificada de agua para uso exclusivo de los aragoneses. En principio, la razón del distinto tratamiento sistemático de las competencias en materia hidráulica puede obedecer al hecho de que Aragón ostenta competencias de dos clases distintas según se consideren las aguas intra o intercomunitarias, pero también a la clara voluntad política de que tuviera reflejo formal en la propia estructura del Estatuto de Autonomía la importancia que se ha querido conceder a la problemática hídrica. Así pues, tras reconocer que, a diferencia de lo que sucede con las aguas que discurren íntegramente por su territorio, en relación con las cuencas intercomunitarias que afecten a Aragón la Comunidad Autónoma tiene limitado su techo competencial por el artículo 149.1.22ª CE, el Estatuto ha pretendido elevar el rango normativo de algunos de los trámites con los que, eventualmente, se trataría de condicionar el ejercicio de las competencias estatales en favor de los intereses de Aragón.

En efecto, la obligación, que ya figuraba en la Ley autonómica de Ordenación del Territorio, de que la Administración aragonesa sea escuchada con carácter previo a la aprobación de los planes y proyectos estatales que vayan a tener incidencia territorial, se reitera ahora en el bloque de la constitucionalidad, por medio del Estatuto, «para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas» que afecte a la Comunidad Autónoma (artículo 72.3). La técnica del previo informe preceptivo que introdujera en 2001 el legislador ordinario aragonés, precisamente como reacción jurídica frente a la inminente aprobación en las Cortes Generales de la Ley del plan hidrológico nacional, fue recurrida en su momento por el Presidente del Gobierno si bien, tras la victoria del Partido Socialista en las elecciones generales de 2004, la Abogacía del Estado acabó desistiendo y el Tribunal Constitucional tuvo que declarar extinguido el proceso por Auto de 2 de febrero de 2005. Ahora, la obligación del dictamen autonómico va a quedar consolidada en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, donde se exige, además, que el Gobierno de España en esos casos propicie de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades implicadas.

Muchas han sido las críticas a la técnica del informe previo, pero, pese a las tachas que ha recibido incluso de posible inconstitucionalidad, creemos que la misma se inserta en el llamamiento que venía haciendo la doctrina y el Tribunal Constitucional al empleo de mecanismos de cooperación y colaboración con el fin de reducir la copiosa litigiosidad competencial. Así, ante lo poco operativas que se han demostrado con carácter general las soluciones de tipo organizativo, parecen preferibles las técnicas procedimentales o, lo que es lo mismo, la previsión de procedimientos en los que se asegure la necesaria participación a las instancias con competencias concurrentes antes de adoptar la decisión final. Este puede ser el caso del que podríamos calificar como informe de impacto territorial de las obras o transferencias hidráulicas que lleva camino de consagrarse en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Siempre y cuando, como se le ha caracterizado hasta ahora y a expensas de lo que suceda durante la tramitación del texto en el Senado, se mantenga su carácter no vinculante del ejercicio de las competencias estatales, el in-

forme previo de la Administración aragonesa se nos antoja un condicionante adecuado para una correcta comprensión de las relaciones de colaboración entre instancias con competencias compartidas y concurrentes en nuestro Estado compuesto.

Pero no queda ahí tan sólo el intento del proyecto de Estatuto aragonés de que el legislador básico estatal de aguas tenga en cuenta los intereses y aspiraciones de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma en la planificación hidráulica. Y es que, a fin de dar cumplimiento al derecho de los aragoneses al abastecimiento de agua en cantidad suficiente no sólo para las necesidades presentes sino también para las de las generaciones futuras (artículo 19), el Estatuto proyectado, en su disposición adicional quinta, ha pretendido establecer una preferencia a favor de aquéllos sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos que discurren por el territorio de la Comunidad Autónoma, llegando a cuantificar expresamente la demanda de caudales precisa. Este punto ha resultado uno de los más polémicos durante las negociaciones del texto estatutario entre la delegación de las Cortes de Aragón y los diputados del Congreso, habiendo influido seguramente en el resultado de las mismas la férrea posición defensiva mantenida por los representantes de la Asamblea autonómica, donde el establecimiento de una reserva de caudales de 6.550 hectómetros cúbicos de la cuenca del Ebro para uso exclusivo de la población aragonesa contó con el apoyo de los Grupos Socialista, Aragonés e, incluso, Popular. Eso sí, el tenor de la disposición adicional quinta resultó modificado en el Congreso de los Diputados de manera que, si ya la redacción aprobada en las Cortes de Aragón recogía la reserva en términos de estimación para tratar de no conculcar la competencia estatal en la materia, la expresión pactada con los miembros de la Comisión Constitucional de la Cámara baja y presentada, formalmente, como enmienda conjunta de las fuerzas políticas que habían apoyado el texto en Aragón introdujo una invocación expresa a la planificación hidrológica como vehículo para concretar las asignaciones hídricas aunque éstas se deriven del denominado Pacto del Agua de Aragón.

En efecto, en el texto que salió del Parlamento aragonés, se decía que para el cumplimiento del derecho previo y preferente al aprovechamiento de los caudales que discurren por Aragón, «se considera que es necesaria una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm^3». En cambio, el tenor final de dicha disposición prescribe que será la planificación hidrológica la que concrete «las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm^3».

Esta nueva redacción de la que se pretende como una salvaguarda más frente a eventuales trasvases futuros también parece haber sido bien recibida, finalmente, por los dirigentes de la Comunidad Valenciana que, si, con carácter previo, habían mostrado múltiples reparos e incluso anunciado la interposición de un recurso

ante el Tribunal Constitucional contra el Estatuto de Autonomía aragonés en cuanto se aprobase, manifiestan ahora su acuerdo por coincidir con los términos de la reserva que contenía en su día la Ley del Plan Hidrológico Nacional. Al menos tal y como ha quedado redactado aquél tras la aprobación inicial por el Congreso de los Diputados, hay algunos indicios que apuntan a que el conflicto del agua entre Comunidades puede, por fin, comenzar a bajar de intensidad.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Evaluación de impacto ambiental y actividades clasificadas

Al objeto de trasponer la Directiva 85/337/CEE (modificada por la Directiva 97/11/CE), relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Directiva 96/61/CEE, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación, así como en desarrollo de la normativa básica estatal existente en la materia, constituida, fundamentalmente, por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental (modificado por la Ley 6/2001), la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, y la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón (*BOA* 17 julio).

Cuatro son las técnicas de protección ambiental que regula esa Ley: la evaluación ambiental de planes y programas; la evaluación de impacto ambiental de proyectos; la autorización ambiental integrada y la licencia ambiental de actividades clasificadas. Por lo que respecta a la primera, evalúa la incidencia ambiental de los planes o programas de forma anticipada a la ejecución de los proyectos o actividades que aquellos puedan prever y con independencia de la evaluación de impacto que la ejecución de dichos proyectos pueda requerir. El procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas finaliza con la memoria ambiental, que tiene carácter preceptivo en la aprobación de los mismos. Debe destacarse, especialmente, la regulación específica que se hace de la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico a fin de coordinar dicho procedimiento con el previsto en la legislación sectorial para la aprobación de los planes de esa naturaleza. No obstante, en relación con esta cuestión, se ha planteado cierta polémica en la práctica sobre la compatibilidad entre la disposición transitoria sexta de la Ley aragonesa y la transitoria primera de la Ley estatal 9/2006 dado que, si ésta obliga a someter a evaluación ambiental los planes urbanísticos cuya aprobación inicial sea posterior al 21 de julio de 2004 e incluso si se hubiese producido con anterioridad a esa fecha siempre que la aprobación definitiva se produjera después del 21 de julio de 2006 y la realización del trámite fuese viable, la Ley aragonesa, en la disposición

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

antes citada, exime de evaluación a aquellos planes que se encontraran tramitándose en general a su entrada en vigor.

Entrando en la consideración de la regulación dada a la técnica de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, se ha pretendido clarificar el ámbito de aplicación del mencionado procedimiento incluyéndose en el mismo todos los proyectos anteriormente sometidos a evaluación de impacto por las distintas leyes sectoriales autonómicas y fijándose los criterios de sujeción para las actividades del Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986, conforme a lo previsto en el apartado tercero de su artículo primero. Asimismo, se ha optado por que algunos de los proyectos que se desarrollan en las zonas incluidas en la Red Ecológica Europea Natura 2000 se sometan en todo caso a evaluación de impacto ambiental, mientras que, para el resto de proyectos que puedan afectar de forma apreciable a alguna de esas zonas, su sometimiento a evaluación de impacto ambiental dependerá de la decisión que se adopte caso a caso. Se regula, además, un procedimiento específico de evaluación ambiental para aquellos proyectos, instalaciones y actividades que tengan incidencia en las zonas ambientalmente sensibles que se recogen en el Anexo V de la Ley, y que son tanto los espacios naturales protegidos, sus zonas periféricas de protección y las áreas comprendidas en el ámbito territorial de los planes de ordenación de los recursos naturales, como las zonas designadas en aplicación de las Directivas de Hábitats y Aves.

En tercer lugar en este breve examen de contenidos de la Ley aragonesa 7/2006, el Título IV de la misma se dedica al régimen de la autorización ambiental integrada. Para ello, la Ley parte de la competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para otorgar dicha autorización, sin perjuicio de la intervención de otras Administraciones públicas en el procedimiento mediante el preceptivo informe vinculante de la Confederación Hidrográfica sobre los vertidos a las aguas continentales y de las entidades locales sobre la compatibilidad urbanística de la actividad y sobre los aspectos que afecten a las competencias del municipio en el que se pretende ubicar la instalación. Informe este del Ayuntamiento que, por su carácter vinculante, se ha querido sustituya a la resolución definitiva de la autoridad municipal prevista por la Ley estatal 16/2002. Además, la Ley exige la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada no sólo de las autorizaciones previstas en la legislación estatal, sino también de la declaración de impacto ambiental, de la autorización de emisión de gases de efecto invernadero para aquellas instalaciones que la precisen y de la autorización especial para construcciones en suelo no urbanizable cuando sea necesaria conforme a la normativa urbanística.

Por último, la Ley establece una nueva regulación de las denominadas actividades clasificadas, sujetas al control y a la intervención ambiental de los municipios en cuyos territorios se pretendan ubicar, que desplaza parcialmente la aplicación en la Comunidad Autónoma de Aragón del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961. Por lo que se refiere a las actividades sujetas a licencia ambiental de actividades clasificadas, se

ha optado por no establecer una lista, sino que, por el contrario, se ha preferido acudir a un sistema de cláusula o fórmula general, respetuoso, eso sí, con el espíritu del citado reglamento estatal. Asimismo, para facilitar la aplicación de la norma y con una mera finalidad hermenéutica, se ha optado por excluir expresamente de este régimen a una serie de actividades que venían siendo tradicionalmente sometidas a calificación y cuyo control se justifica que, en la práctica, queda suficientemente garantizado a través de la licencia de apertura de actividades no clasificadas regulada en la legislación autonómica de régimen local.

Se atribuye, expresamente, a las comarcas aragonesas la competencia, ya reconocida en la Ley 23/2001, de medidas de comarcalización, de calificación de las actividades sometidas a licencia de actividades clasificadas, si bien, para su efectivo ejercicio, será precisa su previa transferencia por parte de la Comunidad Autónoma. La Ley prevé, no obstante, la posibilidad de que las comarcas puedan delegar en los ayuntamientos la competencia de calificación con arreglo a lo previsto en la legislación de régimen local. Hasta que a aquellas entidades no se les transfiera dicha competencia, su ejercicio corresponderá a las comisiones territoriales de medio ambiente, cuya creación se ordena llevar a cabo en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley y, en cualquier caso, hasta tanto no se creen dichas comisiones, se permite que la calificación siga encomendada a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio.

2.2. Residuos

Residuos industriales no peligrosos. En desarrollo de la normativa básica estatal en materia de residuos, constituida por la Ley 10/1998, de 21 de abril, la Comunidad Autónoma de Aragón ha ido desplegando una serie de iniciativas legislativas y ejecutivas en los últimos años, entre las que cabe destacar la regulación de la autorización y registro para las operaciones de valorización o eliminación de residuos no peligrosos mediante el Decreto 49/2000, de 29 de febrero, o la declaración como servicio público de titularidad autonómica de la eliminación de los residuos industriales no peligrosos, efectuada por el artículo 36 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas. Con posterioridad, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de enero de 2005, fue aprobado el Plan de Gestión Integral de los Residuos de Aragón (GIRA), que impulsa un nuevo modelo en la gestión de dichos residuos e impone unos ambiciosos objetivos de minimización, valorización y eliminación controlada en vertederos específicamente creados a estos efectos.

Para cumplirlos y sin derogar el Decreto 49/2000, cuyos instrumentos respeta y asume, el Gobierno de Aragón ha aprobado el Decreto 2/2006, de 10 de enero (*BOA* 23 enero), por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de residuos industriales no peligrosos y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valorización en la Comunidad Autónoma de Aragón. Entre sus contenidos, pode-

mos destacar la creación de un Registro de productores de residuos industriales no peligrosos (el procedimiento de inscripción en el mismo ha sido regulado por Orden de 24 de marzo de 2006, del Departamento de Medio Ambiente –*BOA* 29 marzo–), el sometimiento a autorización de los flujos de dichos residuos que entran o salen del territorio de la Comunidad Autónoma y el establecimiento del régimen jurídico para la prestación del servicio público de eliminación de los residuos industriales no peligrosos de Aragón, determinando las actividades de gestión que la Administración reserva como propias, la forma de prestación del servicio, el alcance de las prestaciones a favor de los usuarios, las bases que regulan la prestación del servicio y las potestades reservadas a la Administración de la Comunidad Autónoma.

En desarrollo del Decreto 2/2006, además de la ya citada, se han aprobado, hasta la fecha, otras dos Órdenes del Departamento de Medio Ambiente: la de 31 de mayo de 2006, por la que se establecen las zonas para la gestión para el servicio público de eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valorización (*BOA* 9 junio), y la Orden de 14 de junio de 2006, por la que se aprueban los modelos normalizados de Declaración Anual de los Productores de Residuos Industriales No peligrosos y la Memoria Anual de las Actividades de Gestión de Residuos Industriales No peligrosos (*BOA* 12 julio).

Neumáticos. Precisamente, el Decreto 49/2000 resulta también aplicable a las actividades de gestión de neumáticos fuera de uso. Sin embargo, las deficiencias detectadas en los sistemas de eliminación de los mismos, así como la necesidad de dar cumplimiento a los objetivos que fija tanto el Plan Nacional de Neumáticos Fuera de Uso 2001-2006 (adoptado mediante Resolución de 8 de octubre de 2001, de la Secretaría General de Medio Ambiente) como el Plan de Gestión Integral de los Residuos de Aragón, han llevado al ejecutivo autonómico a aprobar una norma específica. Nos referimos al Decreto 40/2006, de 7 de febrero (*BOA* 20 febrero), por el que se aprueba el Reglamento de la Producción, Posesión y Gestión de Neumáticos Fuera de Uso y del Régimen Jurídico del Servicio Público de Valorización y Eliminación de Neumáticos Fuera de Uso en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Fundamentalmente, el mencionado Decreto regula las obligaciones de los productores de neumáticos derivadas de la puesta en el mercado de productos que con su uso se transforman en residuos, la actividad de los productores de neumáticos fuera de uso, de los poseedores y de los gestores de los mismos, así como las condiciones documentales para constatar la transferencia de tales residuos.

Residuos derivados de la construcción y demolición. Con idéntico propósito de especificar el régimen que estableciera el Decreto 49/2000, sobre los residuos industriales no peligrosos, al caso de los escombros de la construcción, el Gobierno de Aragón ha aprobado el Decreto 262/2006, de 27 de diciembre (*BOA* 3 enero 2007), por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de dichos residuos de la construcción y la demolición, y del régimen jurídico del

servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria en la Comunidad Autónoma de Aragón. Entre sus determinaciones, destaca la introducción de un régimen especial, distinto del establecido con carácter general para los gestores de residuos en el Decreto 49/2000, para la utilización de residuos inertes procedentes de actuaciones de construcción y demolición; la limitación de la utilización de dichos residuos en la restauración de espacios mineros activos y la creación de una bolsa de tierras, concebida como un servicio que prestará la Administración con la finalidad de facilitar la gestión de los excedentes no aprovechados de piedras y tierras no contaminadas, principalmente de aquellas que se generen en grandes obras públicas.

Otros. La Ley estatal 10/1998, de Residuos, introdujo por primera vez en el Derecho español el concepto de suelo contaminado, que es definido en su artículo 27.1 como aquel en el que existe presencia de componentes de origen humano de carácter peligroso para la salud o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que, en función de la naturaleza de los suelos y de sus usos, se determinen por el Gobierno previa consulta a las Comunidades Autónomas. El Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, precisó más la definición de suelo contaminado, estableciendo un baremo para calcular si el riesgo se considera inaceptable para la salud humana y el medio ambiente. El Gobierno de Aragón ha aprobado recientemente el modelo normalizado de Informe Preliminar de Situación de sus suelos (Orden de 14 de junio de 2006 –*BOA* 12 julio–) para que pueda ser cumplimentado por los titulares de las actividades incluidas en el Anexo I del Real Decreto 9/2005, citado.

2.3. Espacios naturales protegidos

Sin lugar a dudas, es en el ámbito de los espacios naturales protegidos donde la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha desarrollado con mayor intensidad en los últimos meses. En efecto, en menos de un año se han declarado seis nuevos espacios protegidos que se incorporan a la Red Natural de Aragón y que elevan al 30% la superficie de todo el territorio aragonés que cuenta con alguna figura de protección ambiental, lo que representa una apuesta por la valorización de nuestros recursos naturales. Esos seis espacios se distribuyen del siguiente modo entre las distintas categorías reconocidas por el binomio Ley estatal 4/1989-Ley aragonesa de espacios naturales protegidos (LENPA): un parque natural, dos reservas naturales y, más en concreto, del tipo de las reservas dirigidas, otros dos monumentos naturales y un paisaje protegido.

Parques naturales. Comenzando por el primero de ellos, por Ley 14/2006, de 27 de diciembre (*BOA* 30 diciembre), se aprueba la declaración del Parque Natural de los Valles occidentales. Los valores ambientales presentes en el espacio geográfico que abarca dicho Parque ya justificaron en su día la designación, de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE, de la Zona de Especial Protección para las Aves de

los Valles (ZEPA ES0000137), que comprende 31.982 hectáreas. Por otro lado, y de acuerdo con la Directiva 92/43/CEE, se designaron dos Lugares de Importancia Comunitaria con la finalidad de conservar los hábitats de ciertas especies. En el ámbito del ahora Parque Natural se incluyen 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.

Todas esas razones motivaron el inicio del procedimiento de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Mancomunidad de los Valles, Fago, Aísa y Borau mediante Decreto 203/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno de Aragón, que sería aprobado finalmente como Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Valles, Fago, Aísa y Borau por Decreto 51/2006, de 21 de febrero (*BOA* 10 marzo). En dicho PORN, se propone la creación de un Parque Natural de 27.073 hectáreas y de una Zona Periférica de Protección de 7.335 hectáreas, propuesta de declaración a la que dota de cobertura legal la Ley 14/2006. El Parque Natural de los Valles Occidentales está situado al noroeste de la Comunidad Autónoma de Aragón, colindando al norte con Francia y, al oeste, con la Comunidad Foral de Navarra. Todo su ámbito se incluye en la comarca de La Jacetania, y afecta a los términos municipales de Ansó, Valle de Hecho, Aragüés del Puerto, Borau y Aísa. Incluye la mejor representación en nuestra Comunidad del bosque atlántico y cuenta con una gran riqueza de especies, entre las que destacan tres calificadas en peligro de extinción (el oso, el quebrantahuesos y el pico dorsiblanco) y otras especies sensibles a la alteración de su hábitat (la nutria, la bermejuela, el aguilucho pálido, el milano real, el urogallo y la rana pirenaica).

En relación a otro Parque de la Red Natural de Aragón, se han dado pasos que conducen a una pronta declaración. En efecto, aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Posets-Maladeta y su Área de Influencia Socio-económica mediante Decreto 148/2005, de 26 de julio, el mismo fue modificado por Decreto 1/2006, de 10 de enero (*BOA* 16 enero). Los cambios consisten, básicamente, en adaptaciones a la legalidad vigente, allanando el camino a la futura ley declaratoria que, previsiblemente, no podrá demorarse mucho.

Reservas naturales. La Ley 10/2006, de 30 de noviembre, de declaración de la Reserva Natural Dirigida de las Saladas de Chiprana (*BOA* 13 diciembre) asume la propuesta que figuraba sobre esta Reserva y su Zona Periférica de Protección en el Decreto 85/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Complejo Lagunar de las Saladas de Chiprana (*BOA* 20 abril). Situado en una zona semiárida de la comarca del Bajo Aragón-Caspe (Baix Aragó-Casp), el complejo lagunar ostenta el reconocimiento de figurar, especialmente como hábitat de aves acuáticas, en la lista de Humedales de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar), en la que fue incluido mediante Resolución de 31 de mayo de 1994, que dio publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 1994. Además de ello, y en función de la Directiva 92/43/CEE, de Hábitats, el complejo lagunar de las Saladas

de Chiprana ha sido propuesto por el Gobierno de Aragón como Lugar de Importancia Comunitaria, con la intención de ser declarado posteriormente como Zona Especial de Conservación. Dicha designación se ha fundamentado en la presencia de seis hábitats de interés comunitario, de los cuales dos son considerados como hábitats de tipo prioritario.

La Reserva Natural Dirigida abarca una superficie total de 154,8 hectáreas y comprende seis cubetas endorreicas: la Salada de Chiprana, sus satélites occidentales (Prado del Farol y Salada de Roces), así como otras tres pequeñas subcuencas, De ellas, dos tienen agua de forma permanente: la Salada de Roces, de agua dulce, y la Salada de Chiprana, de agua salada, mientras que las demás sólo disponen de agua de forma esporádica. La Zona Periférica de Protección que se ha delimitado comprende 360,9 hectáreas.

Una segunda Reserva Natural Dirigida fue objeto de declaración y la Ley respectiva objeto de promulgación coincidiendo con la de las Saladas de Chiprana. En efecto, la Ley 11/2006, de 30 de noviembre (*BOA* 13 diciembre), contiene la declaración de la Reserva Natural Dirigida de la Laguna de Gallocanta tras haberse aprobado definitivamente el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales mediante Decreto 42/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón (*BOA* 22 febrero). A caballo entre las provincias de Zaragoza y Teruel y enclavada en una cuenca endorreica colgada sobre una altiplanicie, la Laguna de Gallocanta figura también en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (por Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de marzo de 1994 que hizo público la Resolución de 31 de mayo de 1994). Con carácter previo, la protección de sus valores ambientales se había concretado por medio de su declaración como Refugio Nacional de Caza (Decreto 42/1985, de 2 de mayo, de la Diputación General de Aragón), siendo reclasificado diez años después como Refugio de Fauna Silvestre (Decreto 69/1995, de 4 de abril). En el año 1987, se acordó asimismo su inclusión en la red de Zonas de Especial Protección para las Aves, cuya delimitación definitiva trae causa del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, de 24 de julio de 2001, publicado por Orden de 5 de septiembre de 2001. El último hito de esta evolución en la protección de los valores de la Laguna de Gallocanta ha sido la propuesta para que se le declare Lugar de Importancia Comunitaria y se incluya posteriormente como Zona Especial de Conservación en la red ecológica europea denominada Red Natura 2000.

La Reserva Natural Dirigida de Gallocanta comprende el vaso de la Laguna y una orla de terreno alrededor hasta completar un total de 1.924 hectáreas, más una Zona Periférica de Protección de 4.553 hectáreas. Por ponderar sólo sus características faunísticas, diremos que la Laguna de Gallocanta es importante por ser lugar de paso e invernada de numerosas especies de aves. Se han censado más de doscientas veinte especies diferentes, de las que, en torno a cien, nidifican de manera regular y el resto están presentes sólo en el transcurso de sus migraciones o en el período invernal. Popularmente, la laguna es conocida como una de las áreas más importantes en el transcurso de la migración de la grulla común, estimándose

que un 80% de la población occidental de esta especie se detiene en Gallocanta, en concentraciones superiores a las 60.000 aves.

Monumentos naturales. Dos han sido también los espacios declarados monumentos naturales en el año 2006 por el Gobierno de Aragón. Mediante Decreto 197/2006, de 19 de septiembre (*BOA* 2 octubre), se declararon ambos: el Monumento Natural de las Grutas de Cristal de Molinos y el Monumento Natural del Puente de Fonseca.

El primero de ellos, de casi 126 hectáreas, destaca por su complejo sistema kárstico, compuesto por una red de salas y galerías subterráneas muy peculiares por sus formas. Estas formaciones kársticas subterráneas se conectan con el exterior a través de dos puntos: Cuevas de las Graderas o Grutas de Cristal y la Cueva de las Baticambras, constituyendo uno de los mejores ejemplos de este tipo de formaciones de todo el país y, probablemente, el mejor ejemplo de Aragón, recogiendo gran variedad de formaciones de precipitados de carbonatos, como estalactitas, estalagmitas, columnas, cortinas, cascadas, etc. Destaca como curiosidad la gran profusión de estalactitas excéntricas de crecimiento vertical. Las cuevas de las Graderas o Grutas de Cristal son, por todo ello, un punto de interés geológico de importancia nacional. Debe destacarse igualmente la existencia de una abundante fauna fósil, así como dos enterramientos antrópicos, uno de los cuales corresponde al homínido más antiguo de Aragón: el «Hombre de Molinos», fechado en 25.000 años. La Cueva de las Baticambras, propuesto por el Gobierno de Aragón como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC ES2420145), tiene además gran importancia por dar cobijo a una gran concentración de murciélagos.

Por su parte, el Monumento Natural del Puente Fonseca destaca por la formación fluviokárstica generada por el río Guadalope, que ha creado un túnel en torno al cual se generan unas condiciones de humedad que confieren un microclima impropio del entorno, y que facilita la presencia de especies hidrófilas. Junto a ello, los relieves y cortados calcáreos incluidos, además de constituir un tipo de paisaje muy peculiar dentro de la geografía de Aragón, dan cobijo a especies de aves catalogadas, como el águila percicera, el buitre común, el águila real o el halcón común, e importantes especies ligadas al medio acuático. Por estas razones, el área del Puente Fonseca fue incluida ya en la Zona de Especial Protección para las Aves denominada «Río Guadalope-Maestrazgo» (ZEPA ES0000306).

Además de declarar los dos espacios naturales protegidos, el Decreto 197/2006 debía regular los órganos de administración y gestión de ambos monumentos, optando, conforme al artículo 45.1 de la Ley 6/1998, por la creación de un único Patronato, como órgano consultivo y de participación social conjunto de los dos espacios.

Quede constancia también aquí de que la Dirección General del Medio Natural del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón ha sometido a información pública el Proyecto de Decreto de ampliación de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenáicos por incorporación del macizo de Monte Per-

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

dido o Tres Sopores (el anuncio se publica en el *BOA* de 12 de marzo de 2007). La declaración de tales Monumentos se produjo mediante la Ley 2/1990, de 21 de marzo, pero sus límites fueron ampliados por el Decreto 271/2002, de 23 de julio, que además estableció zonas periféricas de protección. En los próximos meses, todo parece indicar que se profundizará en la ampliación de su ámbito mediante la incorporación del macizo de Monte Perdido.

Paisajes protegidos. El Decreto 13/2007, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, declara el Paisaje Protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel (*BOA* 16 febrero). Hasta ese momento, el enclave San Juan de la Peña tenía la consideración de monumento natural que le había conferido la Ley de Espacios Naturales Protegidos, superando su condición de sitio nacional, que ostentaba desde la aprobación de la Real Orden de 30 de octubre de 1920. El Gobierno de Aragón, sin embargo, consideró que la extensión del citado Monumento Natural de San Juan de la Peña no recogía toda la riqueza ecológica, el buen estado de conservación, la espectacular geomorfología, la variedad de ambientes y la singularidad del conjunto de los macizos de San Juan de la Peña y de Oroel, por lo que entendió que era conveniente ampliar el ámbito de protección existente, declarando un nuevo espacio natural protegido, esta vez con la categoría de paisaje protegido, que englobara el conjunto de ambos macizos.

A los valores paisajísticos y naturales que reúnen, se unen, sin duda, los culturales pues no en vano han sido merecedores de una protección especial a través de la figura del Parque Cultural de San Juan de la Peña, que recoge elementos de relevancia como los conjuntos arquitectónicos de Santa Cruz de la Serós, Atarés, Botaya, Ena, Santa Cilia o Bailo y numerosas ermitas distribuidas por el espacio natural, destacando, entre todos ellos, los Monasterios Nuevo y Viejo de San Juan de la Peña, este último vinculado desde sus inicios al Reino de Aragón.

En resumen, el Monumento Natural de San Juan de la Peña ha crecido desde sus antiguas 268 hectáreas de protección hasta las 9.514 tras su ampliación y reclasificación como Paisaje Protegido.

En la misma línea de incrementar el ámbito de extensión de la acción protectora, parece ir el Proyecto del Decreto de ampliación del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno, que, en el momento de escribir estas líneas, ha sido sometido a información pública por la Dirección General de Medio Natural (cuyo anuncio puede verse en *BOA* 26 enero 2007).

Otros. Por su parte, se encuentra en fase inicial el procedimiento relativo a la futura inclusión del espacio de Anayet-Partacua en alguna de las categorías de espacios naturales protegidos regulados por la Ley aragonesa 6/1998. Así, mediante Decreto 223/2006, de 7 de noviembre (*BOA* 27 noviembre), se inicia el procedimiento de aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y se crea un Consejo consultivo y de participación. El ámbito del Plan que se propone inicialmente incluiría 23.569 hectáreas comprendidas en los Valles de Canfranc y Tena, abarcando un territorio de media y alta montaña en

torno al macizo del Anayet y la Sierra Partacua. Los Valles del Aragón y de Tena constituyen dos de las zonas con un mayor desarrollo turístico del Pirineo Aragonés. Las instalaciones de deporte invernal unidas a las actividades que giran en torno a ellas provocan una afección sobre el medio que el Gobierno ve necesario regular para mantener el valor de los elementos naturales, en los que se recogen hasta veinticuatro tipos de hábitats diferentes, cuatro de ellos prioritarios.

Por completar los datos anteriores con los antecedentes de protección ambiental relativos al ámbito del PORN de que se trata, diremos que incluye en su totalidad los Lugares de Interés Comunitario denominados LIC «Pico y Turberas del Anayet», LIC «Turberas de Acumuer» LIC «Río Turín», LIC «Collarada y Canal de Ip» y LIC «Monte Pacino». Además, se incluye gran parte de los LIC «Curso Alto del río Aragón», y «Telera-Acumuer», así como la totalidad de la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000277 «Collarada-Ibón de Ip». Por último, hay que señalar que el ámbito territorial de tales espacios de la Red Natura 2000 está asimismo incluido en el Plan de Recuperación del quebrantahuesos que aprobara el Decreto 45/2003, de 25 de febrero.

Como se sabe, el inicio del procedimiento de aprobación del espacio comporta la aplicación de las limitaciones recogidas en el artículo 7 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, así como en el artículo 27 de la Ley aragonesa 6/1998, las cuales tienen como objetivo que las futuras determinaciones del PORN no se vean frustradas por una previa transformación física y biológica de la realidad sobre la que se pretende actuar.

2.4. PROTECCIÓN DE ANIMALES Y PLANTAS

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, dispone en su artículo 31, apartados 4 y 6, que la catalogación de una especie en la categoría de «en peligro de extinción» exige la elaboración por las Comunidades Autónomas de un Plan de Recuperación que defina las medidas necesarias para controlar los factores que han llevado a esa situación de amenaza, consiguiendo revertir sus efectos hasta asegurar un estado de conservación más adecuado para la especie. El Decreto 181/2005, de 6 de septiembre, del Gobierno de Aragón, que modificó parcialmente el Decreto 49/1995, de 28 de marzo, por el que se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, y la Orden de 4 de marzo de 2004, del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, por la que se incluyen en dicho Catálogo determinadas especies, subespecies y poblaciones de flora y fauna y cambian de categoría y se excluyen otras especies ya incluidas en el mismo, catalogan al cangrejo de río común, Austropotamobius pallipes, como especie «en peligro de extinción» en el territorio aragonés, debido al riesgo objetivo de desaparición de la especie en un futuro inmediato si los factores adversos que actúan sobre ella no son corregidos. Por lo que respecta al resto del territorio español, la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 1653/2003, de 10 de junio, de modificación del Catálogo Nacional de

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

Especies Amenazadas consideró al cangrejo de río común como una especie de fauna «vulnerable» por su tendencia poblacional regresiva en toda España, que le ha llevado a desaparecer de una gran parte de su área de distribución.

La Comunidad Autónoma de Aragón tenía, por tanto, la responsabilidad de elaborar el instrumento legal oportuno para la conservación de la citada especie, habiéndolo autorizado mediante Decreto 127/2006, de 9 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el cangrejo de río común, Austropotamobius pallipes, y se aprueba el Plan de Recuperación (*BOA* 29 mayo). El citado instrumento contempla medidas de protección del hábitat de este cangrejo, de reintroducción de la especie y de seguimiento de las poblaciones existentes, así como la aplicación de un programa de cría o de reproducción en cautividad y medidas represivas y limitativas de actividades, tales como la pesca dentro del ámbito de aplicación del Plan.

2.5. Tutela de recursos forestales y vías pecuarias

Ley de Montes de Aragón. En desarrollo de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que en buena parte de su articulado tiene la consideración de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª CE, cuando no de aplicación plena al albur de otras competencias exclusivas del Estado, bien recientemente la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón (*BOA* 30 diciembre). Esta disposición pretende adaptar la legislación estatal a la realidad aragonesa, no sólo forestal sino incluso administrativa y a tal efecto concreta las competencias que corresponderán a cada una de las Administraciones públicas del territorio de la Comunidad.

Si comenzamos precisamente por dicho extremo, la Ley aragonesa enumera las funciones que, para la protección, defensa, administración y gestión de los montes, se asignan a la Administración de la Comunidad Autónoma (normalmente a través del Departamento de Medio Ambiente o del INAGA, como organismo público a él adscrito), a las comarcas y a los municipios aragoneses (artículos 8, 9 y 10). Lógicamente, el grueso de las funciones corresponden a la primera (entre ellas destacan la planificación y elaboración de la política forestal, la regulación de los servicios y funciones de la escala de agentes de protección de la naturaleza o la potestad de regular los aprovechamientos y usos forestales de cualquier naturaleza en montes con independencia de su titularidad), pero no son despreciables tampoco las competencias que podrán ejercer las comarcas cuando los montes se encuentren íntegramente dentro de su territorio o los municipios, cuando se trate de montes de su titularidad.

En el título I de la Ley 15/2006, se contempla, además, la exacta definición del ámbito de aplicación de la propia ley básica mediante el establecimiento de la unidad mínima de montes (1.000 metros cuadrados) o la fijación del plazo mínimo para que un cultivo abandonado adquiera la condición de monte (10 años), así como al concretar el tratamiento urbanístico de los mismos. En efecto, el artículo

6 de la Ley aragonesa utiliza el margen de actuación dejado por el legislador estatal para delimitar tanto positiva como negativamente el concepto de monte en la Comunidad Autónoma y, de ese modo, con objeto de extender el régimen protector a los terrenos relacionados con la producción y la gestión de los recursos hídricos, se incluyen en la definición de monte, las áreas nivales, glaciares, roquedos y cumbres, así como los humedales, sotos y masas arboladas de riberas. Por el contrario, se niega la consideración de monte a los terrenos que, desde un punto de vista urbanístico, hayan sido clasificados como urbanos o urbanizables delimitados.

Constituye una novedad de la Ley que nos ocupa la consideración del árbol como valor natural y cultural a proteger, añadiendo éste al objetivo clásico de defensa del terreno sobre el que vegeta, el monte. A ello se debe la excepción de la unidad mínima de monte de los terrenos que sustenten especies forestales arbóreas, así como la incorporación del Catálogo de Árboles Singulares de Aragón entre las fórmulas de gestión y su consideración en el desarrollo autonómico del régimen sancionador establecido en la ley estatal.

Entrando en la regulación del régimen jurídico de los montes aragoneses, la Ley 15/2006, en su título II, concreta los supuestos en los que procede la declaración de utilidad pública de los montes a los efectos de su inclusión en el Catálogo, disciplina la permuta de aquellos montes que han accedido al mismo y regula con detalle el Registro de montes protectores. Debe destacarse también que, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los usos y servicios públicos que motivaron su afectación o, en su caso, su inclusión en el Registro de montes protectores, la Ley aborde la coordinación entre las competencias públicas en materia de ordenación territorial y de conservación del medio natural, estableciendo, con carácter general, la inclusión del dominio público forestal y de los montes protectores en la categoría de suelo no urbanizable de protección especial y sometiendo a informe de la Administración forestal autonómica el trámite de toda figura de planeamiento urbanístico que afecte a montes de cualquier titularidad.

Respecto al Título III, rubricado «Investigación, deslinde, adquisición e inscripción de los montes», debe criticarse el carácter excesivamente reglamentista de la Ley aragonesa, que sigue una tendencia ya observada por otras leyes anteriores reguladoras de bienes públicos al detallar los trámites del ejercicio de ciertas potestades, que deberían encontrarse en normas de rango infralegal.

En otro orden de consideraciones, destaca que la Ley recoja, en el título IV, el marco jurídico del plan forestal de Aragón, como figura esencial para llevar a cabo la política forestal en la Comunidad Autónoma, un instrumento que, se afirma, se desarrollará mediante planes de ordenación de los recursos forestales y por proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos o planes técnicos de gestión. Los montes privados, en principio, no estaban obligados por la Ley básica estatal a contar con un instrumento de gestión forestal, pero el legislador aragonés ha extendido ese requisito a los montes protectores y, en determinados casos, a

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

los que se encuentren poblados por especies arbóreas o arbustivas susceptibles de aprovechamientos maderables o de leña.

De la regulación del régimen de uso y aprovechamiento de los montes que encontramos en el título V, resaltaremos que el legislador aragonés disponía prácticamente de toda la libertad de configuración que permite la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones públicas, toda vez que la Ley estatal de Montes apenas estableció condiciones si exceptuamos el deber de sujeción a los instrumentos de planificación y ordenación forestal. De ahí que el título V de la Ley aragonesa 15/2006 se explaye en la regulación de las condiciones para el otorgamiento de concesiones, servidumbres o autorizaciones de uso sobre los montes aragoneses, que completa con la previsión de un catálogo de prohibiciones y de limitaciones.

Especial importancia revisten las medidas de protección de los montes que el título VI de la Ley contempla pues, junto a las dispuestas en materia hidrológico-forestal para evitar la erosión y las destinadas al control de las plagas y enfermedades, determina las medidas preventivas de los incendios forestales y obliga a la restauración posterior de las zonas incendiadas. En tal sentido, la disposición que comentamos consolida y refrenda el modelo organizativo para la extinción de incendios, basado en las competencias forestales autonómicas, que incluyen la dirección de las operaciones a cargo de funcionarios del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, siempre y cuando los incendios afecten exclusivamente a bienes de naturaleza forestal. Precisamente, en relación con la dirección técnica de la extinción de incendios, durante la sesión plenaria de las Cortes de Aragón en la que se aprobó la Ley 15/2006, contra lo que viene siendo habitual en ese momento de la tramitación legislativa en esta Cámara se aprobó el voto particular frente a la enmienda por la que se había abierto la brecha a la privatización de aquella tarea, permitiendo que fuera encomendada a cualquier profesional que hubiese recibido formación específica sobre el comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción. La presión y las movilizaciones de los funcionarios de la Consejería de Medio Ambiente, en los días previos a la aprobación de la Ley de Montes por el Pleno de las Cortes de Aragón, nada más conocerse la incorporación de una enmienda semejante en el artículo dedicado a la organización de la extinción de incendios, llevaron a los Grupos que apoyan al Gobierno a echar marcha atrás en sus intenciones privatizadoras.

Para terminar el examen de la Ley de Montes de Aragón, decir que sus dos últimos títulos, el VII y VIII, se dedican, respectivamente, a la disciplina de los instrumentos de fomento de las actuaciones forestales (régimen básico de las ayudas técnicas y económicas y promoción de la investigación, experimentación y estudio en materia forestal) y a la regulación de las funciones de policía, custodia y vigilancia del cumplimiento de la normativa en la materia. Sin duda ninguna, llama la atención la que la Ley denomina compra responsable de productos forestales, que opera obligando a las Administraciones públicas a que, en los procedimientos de contratación, adopten medidas para evitar la adquisición de madera y productos derivados de talas ilegales de terceros países y para favorecer la adquisición de

aquéllos procedentes de bosques certificados. Por su parte, el régimen sancionador reproduce, en gran medida, el establecido por la legislación básica, desarrollando, no obstante, algunos extremos como es el caso de la graduación de las sanciones puesto que se modula el criterio de la ley estatal (basado en el tiempo necesario para la restauración de los daños producidos al monte) en función de la magnitud de la superficie afectada, de su pertenencia a montes de utilidad pública o montes protectores y de la posible afección a árboles incluidos en el Catálogo de Árboles Singulares de Aragón.

Proyecto de Reglamento de vías pecuarias. La Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón, en su artículo 45, creaba un órgano consultivo en el que se prescribía tendrían participación, como mínimo, representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma, de las comarcas aragonesas, de las cámaras agrarias o entidades que las sustituyan, de las asociaciones de municipios, de las organizaciones profesionales agrarias y ganaderas, del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón y de las asociaciones cuyo fin sea la defensa del medio ambiente, pero cuya exacta composición y funciones se remitía al desarrollo reglamentario de la Ley. Recientemente, se sometió al trámite de información pública el Proyecto de Decreto por el que se crea el Consejo Aragonés de las Vías Pecuarias y se regula su composición y funciones (el anunció se publicó en el BOA de 15 de noviembre de 2006), pero todavía no ha sido aprobado.

2.6. Adaptación de procedimientos

La celebración de la Exposición Internacional de Zaragoza en 2008 y la necesidad de acometer las obras e instalaciones requeridas en el plazo más breve posible llevaron al ejecutivo autonómico a presentar en las Cortes un proyecto de Ley y a solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única especial (que comporta la exclusiva sujeción del Proyecto al debate plenario, pero con posibilidad de admitir enmiendas que habrán podido presentarse en un plazo de 8 días), que finalmente se aprobó como Ley 2/2006, de 6 de abril, de medidas en relación con la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008 (*BOA* 14 abril). Por lo que a la política medioambiental respecta, la citada Ley, en su artículo 5, reduce a la mitad los plazos establecidos para la resolución y para los trámites de información pública, audiencia e informe en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental o de declaración de su innecesariedad, así como de emisión de cualesquiera otros informes o resoluciones relacionados con las obras e instalaciones que servirán de soporte a la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008 que corresponda otorgar al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón o a los organismos públicos a él adscritos, todo ello sin perjuicio de los plazos establecidos en la legislación básica.

2.7. Normas de naturaleza tributaria

En relación con los impuestos medioambientales que, como tributos propios de la Comunidad Autónoma, de carácter real, finalidad extrafiscal y afectados al

medio ambiente, se crearon por la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, en los últimos meses han sido objeto de dos acciones normativas. De un lado, el legislador aragonés justificó la necesidad de efectuar una serie de precisiones de carácter conceptual, procedimental y temporal en los mencionados impuestos, que, no obstante, no afectarían a la regulación sustancial de los mismos, sino que estarían dirigidas a garantizar su efectiva aplicación y a facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes. Se llevaron a cabo por medio de los artículos 13 a 26 de la Ley 19/2006, 29 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOA* 30 diciembre), que modifica, por ello, la Ley 13/2005, citada *supra*.

Con posterioridad a dicha modificación del régimen legal, se ha aprobado el Reglamento para la aplicación de dichos tributos ambientales (Decreto 1/2007, de 16 de enero –*BOA* 20 enero–). Lo que básicamente regula es la utilización de los medios telemáticos con carácter obligatorio en la mayor parte de los trámites, como son la realización de los pagos fraccionados y la presentación de la autoliquidación e ingreso de la deuda tributaria, si bien, cuando existan dificultades técnicas o circunstanciales que impidieran las operaciones de presentación y pago telemáticos, se permite la utilización del procedimiento ordinario de cumplimentación y presentación manual. Lo que ello determina es la derogación, total en el primer caso y parcial en el segundo, de sendas Órdenes de 12 de mayo y de 4 de septiembre con que el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo había disciplinado la presentación de los correspondientes modelos de declaración y el pago de los impuestos ambientales. La reglamentación del Decreto 1/2007 se completa con otras disposiciones dirigidas a facilitar la aplicación de la deducción por inversiones en medio ambiente y a determinar el método de estimación de la base imponible.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. La batalla por la obtención de información de las entidades instrumentales y empresas con competencias sobre medio ambiente

En el capítulo organizativo, debemos empezar destacando el que ha sido uno de los principales caballos de batalla entre el ejecutivo de coalición de la Comunidad Autónoma, PSOE-PAR, y los Grupos Parlamentarios de la oposición (PP, CHA e IU) a lo largo de esta VI legislatura en que nos encontramos y que ha tenido algún momento álgido durante 2006 y lo que llevamos del año en curso. Nos referimos al control parlamentario del funcionamiento, gestión, adjudicación de contratos y contratación del personal de las empresas públicas aragonesas, un asunto que colea desde hace varios años, arrastrando unos tensos debates y recelos que parecen crecer al mismo ritmo que la capacidad financiera de estas sociedades pues, sin ir más lejos, en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2007, alcanzan la cifra, nada despreciable, de 826 millones de euros. Por lo que a la materia medioambiental respecta, la polémica se centra en la actuación

de la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA (SODEMASA), así como de la entidad de derecho público Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (más conocida por INAGA). En el caso de esta última, su actuación arrastra la polémica desde el mismo momento de su creación hasta el punto de que los Grupos de la oposición cuestionan, sistemáticamente, cada año, su existencia durante los trámites de la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Con carácter general, los aludidos recelos por la que la oposición no duda en tildar de «opaca gestión» de estos entes, sujeta en gran medida al Derecho privado, han tenido su origen, en los años a los que circunscribimos nuestra reflexión aquí, en la negativa del Gobierno aragonés a responder en las Cortes a ciertas iniciativas de control de los diputados o a remitirles información sobre asuntos concernientes con estas sociedades y entes de derecho público. El argumento principal en que se basa el ejecutivo para denegar cierta información (puede verse un ejemplo ilustrativo en las contestaciones ofrecidas por distintos Consejeros a las ocho Preguntas formuladas por el Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista en el Pleno celebrado los días 21 y 22 de diciembre de 2006) radica en el posible atentado a la intimidad de las personas que supone la cesión de determinados datos (tales como los nombres, modalidad del contrato laboral, fecha de incorporación, forma de selección y retribución bruta del personal reclutado por dichas entidades), frente a la que, considera el Gobierno aragonés, no puede prevalecer el derecho a la información que el Reglamento de las Cortes de Aragón consagra para sus diputados en su artículo 12.

Los dos principales Grupos de la oposición se unieron, ante dicha actitud, para tratar de poner en evidencia al ejecutivo y contraatacaron formulando una solicitud conjunta de constitución de una comisión parlamentaria de investigación, que fue rechazada por el Pleno de las Cortes el día 8 de febrero de 2007 gracias al voto negativo de los Grupos que apoyan al Gobierno y que contó sólo con el voto a favor de los dos autores de la iniciativa (PP y CHA) al abstenerse el tercer Grupo de la oposición, la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón-Grupo Mixto.

El último episodio de esta polémica han sido las declaraciones del Presidente del Gobierno de Aragón en las que dice haber dado órdenes a todos sus Consejeros para que respondan a las preguntas de los diputados que tengan pendientes sin que ello signifique, como es lógico, que las contestaciones e informaciones que se ofrezcan satisfagan necesariamente a los Grupos de la oposición en el Parlamento aragonés.

Por reconducir a términos jurídicos la controversia que hemos relatado, téngase en cuenta que la Agencia Española de Protección de Datos, en su Informe 327/2005, con motivo de una consulta formulada por un Grupo Parlamentario de la Asamblea de Cantabria, afirmó con rotundidad que la cesión de datos de carácter personal que efectúe una empresa pública a los diputados de la Asamblea co-

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

rrespondiente debe sujetarse al régimen general de comunicación establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de datos de Carácter Personal. Allí se prescribe que tal cesión sólo puede verificarse para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario y «exige, para que pueda tener lugar (salvo los supuestos exceptuados por el apartado segundo), el previo consentimiento del afectado, otorgado con carácter previo a la cesión...». Precisamente, no será preciso el consentimiento de los interesados, entre otros, en los supuestos previstos en la letra a) del apartado 2 del artículo 11, «que permite la comunicación de los datos cuando la misma se encuentre habilitada por lo dispuesto en una norma con rango de Ley estatal o autonómica». Reserva de Ley que, como es sabido, cumplen los reglamentos parlamentarios de acuerdo con el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia reiterada de éste (por ejemplo, en la sentencia 118/1988, de 20 de junio).

Ahora bien, la legitimidad de la cesión a los diputados de datos de carácter personal, aun sin consentimiento de los afectados, cuando dicha cesión tenga encaje en el derecho de información que, como parte de su *ius in oficium,* ostentan aquéllos, no puede decirse ilimitada. El mencionado Informe 327/2005, de la Agencia Española de Protección de Datos, concluye señalando que tal cesión deberá estar presidida en todo caso por los principios de proporcionalidad y justificación, debiendo indicarse claramente en la comunicación de los mismos que únicamente podrán ser utilizados para la finalidad que justificó su cesión y que su tratamiento deberá ajustarse, en todo momento, a las prescripciones de la Ley Orgánica 15/1999. En definitiva, no puede olvidarse la responsabilidad en que incurrirían aquellos diputados que hicieran un uso abusivo y arbitrario de los datos de carácter personal que obtuvieran en el ejercicio legítimo de su derecho a la información, que forma parte de su derecho a ejercer la representación parlamentaria.

3.2. La creación de la Oficina Aragonesa de Cambio Climático

Mediante Orden de 26 de enero de 2007, del Departamento de Medio Ambiente, se ha creado la Oficina Aragonesa de Cambio Climático, adscrita al Centro Internacional del Agua y Medio ambiente de La Alfranca (CIAMA), en el municipio zaragozano de Pastriz. Tanto la creación de este organismo como la decisión de definir una estrategia autonómica sobre el cambio climático se interpretan en clave de continuidad de la línea emprendida a nivel estatal, hace más de un lustro, por el Ministerio de Medio Ambiente. Este impulsó, en el año 2001, la creación de la Oficina Española de Cambio Climático (RD 376/2001, de 6 de abril) que, mediante Real Decreto 1000/2003, de 25 de julio, pasó a integrarse en la organización ministerial con nivel orgánico de subdirección general y, por el posterior Real Decreto 1334/2006, de 21 de noviembre, acabó consolidada como Dirección General del citado Ministerio. Bajo la supervisión del Secretario General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, la Dirección General de la

Oficina Española de Cambio Climático es la encargada de formular la política nacional en esta materia, una de cuyas primeras concreciones ha sido el documento *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia-Horizonte 2012,* que, recientemente, fue presentado ante los medios de comunicación. La Estrategia Española aborda diferentes medidas que concreta por áreas de actuación y que pueden reconducirse a dos grandes objetivos: impulsar políticas de lucha contra el cambio climático y reducir paulatinamente la intensidad energética en España, aumentando su eficiencia.

Como no podía ser de otro modo, la Oficina Aragonesa está llamada a coordinar e impulsar esas medidas a nivel aragonés, para lo que ya se baraja la más que probable creación de un órgano interdepartamental con representantes de las principales áreas afectadas, así como la constitución de un grupo de expertos que desde los ámbitos científico y universitario asesore a los responsables de la Oficina Aragonesa.

3.3. OTRAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS DE CONTENIDO VARIADO

Organismos modificados genéticamente. La aprobación de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, y del Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprobó su reglamento general de desarrollo, supuso la instauración de un nuevo régimen jurídico respecto a tales organismos, quedando obviamente derogadas las disposiciones que hasta entonces la había regulado y bajo cuya vigencia el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto 142/1998, de 7 de julio. La necesidad de adecuar el reparto de competencias en la materia a la actual estructura en Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma hacía inaplazable la renovación de la normativa aragonesa. Con ese fin el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto 65/2006, de 7 de marzo (*BOA* 22 marzo), por el que se determinan los órganos competentes de la Administración autonómica y se establecen reglas de procedimiento, en materia de actividades de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de los organismos modificados genéticamente. En concreto, el Decreto 65/2006 establece como órgano clave en la gestión de las competencias en la materia un órgano colegiado con representación de todos los Departamentos afectados, que se denomina Comisión Interdepartamental de Organismos Modificados Genéticamente y que se configura de modo similar al Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente, que creara en su día la Ley 9/2003 para la Administración General del Estado, lo que puede favorecer una mejor comunicación y coordinación entre ambas instancias. También afronta el Decreto aragonés la definitiva regulación del Registro de Organismos Modificados Genéticamente de la Comunidad Autónoma, que, hasta ahora, se hallaba contenida de forma provisional en una Orden de 1 de junio de 2004, del Departamento de Agricultura y Alimentación.

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

En resumen, la aprobación del Decreto 65/2006 cumple con la necesidad de adecuar la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma al nuevo régimen jurídico de los organismos modificados genéticamente, de modo que se puedan ejercer con claridad las competencias que, sobre utilización confinada y liberación voluntaria, corresponden a Aragón, entre las que no se encuentran, en ningún caso, las de liberación voluntaria con fines comerciales, así como la importación y exportación pues, conforme a la Ley 9/2003, corresponden a la Administración General del Estado.

Actividad inspectora. La Orden de 27 de febrero de 2006, del Departamento de Medio Ambiente (*BOA* 21 abril), modificó la anterior, de 6 de junio de 2005, por la que se regula la coordinación de la actividad de inspección que lleva a cabo la Consejería, determinando quiénes ostentan la condición de autoridad y desarrollan las funciones de inspección y control en función del tipo de instalación o actividad controlada y en coherencia con la legislación aplicable en cada caso. Así, la Orden citada individualiza hasta once grupos de instalaciones o actividades diferentes que habrán de ser objeto de inspección y vigilancia ambientales por distintos funcionarios adscritos al Departamento sin perjuicio de la posibilidad de suscribir convenios entre el Gobierno de Aragón y las comarcas o con organismos de la Administración del Estado para colaborar en el ejercicio de la función inspectora. Igualmente, se autoriza para contar con el concurso de personal externo o de organismos de control autorizados, que posean adecuada capacidad y cualificación técnica para la realización de las inspecciones.

Participación en el capital de empresas en el ámbito de la energía renovable. Mediante el Decreto 190/2005, de 26 de septiembre, el Gobierno de Aragón autorizó la adquisición de 30 acciones de la sociedad Sistemas Energéticos Abadía, SA, por un importe de 3.000 euros, representando dicha participación casi el 5% del capital social. La empresa mencionada se había constituido el 6 de junio de 2001 y tiene por objeto la construcción y explotación de parques eólicos. Pues bien, con motivo de la ampliación de capital acordada por la sociedad en mayo de 2006, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, en su calidad de administrador de las participaciones de la Comunidad Autónoma en la citada empresa, consideró interesante acudir a fin de apoyar financieramente las inversiones que Sistemas Energéticos Abadía, SA está llevando a cabo en los términos municipales de Escucha y Utrillas (Teruel) para la construcción del Parque Eólico Valdeconejos. Así, por Decreto del Gobierno de Aragón 139/2006, de 6 de junio (*BOA* 16 junio), se autorizó la participación en la ampliación de capital de dicha empresa mediante la suscripción de 1.150 nuevas acciones por un importe de 115.000 euros, renunciando al resto del derecho de suscripción preferente que la Comunidad Autónoma de Aragón ostentaba por ser accionista.

Alteración del ejercicio de competencias. Quede constancia también de que, mediante Orden de 9 de octubre de 2006, del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón (*BOA* 23 octubre), se delegaron competencias en el Director del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido en materia de autorización de

gastos, disposiciones de crédito, reconocimiento de obligaciones, propuestas de ordenación de pagos y contratación, además de otras competencias para la aprobación, compromiso y liquidación de gastos y firma de contratos con cargo a anticipos de caja fija y fondos a justificar. La razón invocada no era otra que la de conseguir una mayor agilidad en la gestión de los expedientes que conllevan la realización de gastos con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTO

En nuestro trabajo anterior incluido en el *Observatorio de Políticas ambientales 1978-2006,* relatábamos el paulatino crecimiento que había ido experimentando el presupuesto dedicado por la Comunidad Autónoma de Aragón a la protección medioambiental, sobre todo tras la creación de los entes públicos Instituto Aragonés del Agua e Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. Pues bien, para el ejercicio 2007, el presupuesto del Departamento ha experimentado igualmente un ligero crecimiento cercano al 7% con respecto a las cifras del año anterior de forma, que de un presupuesto que rondaba los 131 millones de euros para 2006, se ha pasado a los casi 141 millones para el ejercicio 2007. Donde se ha producido, sin embargo, un descenso notable de las partidas presupuestarias es en las de la Administración institucional ambiental pues, si el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental ve incrementado en medio millón de euros su presupuesto, que asciende a 7.019.308 euros, el Instituto Aragonés del Agua baja de los más de 100 millones de euros que se consignaron para 2006 hasta los 70.291.665 euros que se han previsto para el ejercicio en curso. El presupuesto total de la Diputación General de Aragón (poco más de cinco mil millones) y los organismos públicos a ella adscritos asciende a 6.937 millones de euros.

4.2. LA APROBACIÓN DE LAS «BASES DE LA POLÍTICA DEL AGUA DE ARAGÓN»

La Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, en su artículo 63, prescribe la obligación de elaborar un instrumento denominado Bases de la Política del Agua en Aragón que, entre otras finalidades, ha de servir para establecer las directrices generales de la política sobre agua e infraestructuras hidráulicas de la Comunidad Autónoma, para instaurar medidas de coordinación con otras políticas sectoriales como la de regadíos, la urbanística y la industrial, para estudiar la implantación de políticas de ahorro de recursos hídricos y para establecer prioridades y plazos de ejecución de las infraestructuras que permitan garantizar las necesidades de agua de Aragón. La citada Ley y su reglamento de desarrollo parcial aprobado por Decreto 301/2002, de 17 de septiembre (*BOA* 4 octubre), contemplan también el procedimiento a seguir para la elaboración de esas Bases, encomendando su formulación al Instituto Aragonés del Agua (entidad de derecho público adscrita al Departamento de Me-

dio Ambiente), sometiendo el borrador al informe preceptivo de la Comisión del Agua de Aragón y al trámite de información pública y reservando su aprobación final al Gobierno de Aragón. Este, después, debía presentar el documento resultante a las Cortes para su tramitación parlamentaria como comunicación y la consiguiente aprobación de propuestas de resolución, las cuales, en virtud del artículo 63.4 de la Ley aragonesa 6/2001, «sin perjuicio de su carácter informador de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales aragonesas, serán transmitidas a los órganos competentes de la Administración general del Estado para su valoración e inclusión, en su caso, en las oportunas revisiones que se realicen de los instrumentos de planificación hidrológica».

Pues bien, casi seis años después de la entrada en vigor de la Ley que prescribía su elaboración, tras haber seguido el procedimiento a que se ha hecho referencia, las Bases de la Política del Agua en Aragón (en adelante Bases) fueron aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de 24 de octubre de 2006 y publicadas, junto con las resoluciones que aprobaron las Cortes de Aragón en sesión de su Comisión de Medio Ambiente celebrada el 1 de diciembre de 2006, mediante Orden del Departamento de Medio Ambiente de 6 de febrero de 2007 (*BOA* 26 febrero).

Las Bases se estructuran en siete capítulos de forma que, tras hacer un repaso, en los dos primeros, de las disposiciones normativas más importantes que han marcado la política hidráulica de la Comunidad Autónoma en los últimos años y describir cuál es la realidad en Aragón de las distintas políticas sectoriales más conectadas con el agua (ordenación del territorio, agricultura, energías renovables, industria, turismo, deportes e innovación tecnológica), se hace un esfuerzo de concreción de medidas para la gestión sostenible de las demandas de agua (capítulo tercero) y, en la misma línea, se sientan los criterios de aprovechamiento de las disponibilidades (capítulo cuarto). En cuanto a esta última cuestión, se recuerdan principios tales como los de unidad del ciclo hidrológico, respeto a la asignación o reserva de 6.550 hm^3/año previstos en el Pacto del Agua y consolidación y ampliación de los regadíos actuales, a la vez que se aprovecha para demandar con urgencia la fijación del régimen de caudales ambientales en los ríos y acuíferos aragoneses mediante métodos científicamente contrastados. Subyaciendo la polémica por la que se pretendía preeminente posición de Cataluña en la fijación de caudales ambientales del río Ebro, el documento de las Bases no duda en declarar que «es imprescindible, por tanto, que el régimen de caudales ambientales sea estudiado y acordado conjuntamente por el Instituto Aragonés del Agua y las Confederaciones del Ebro, Júcar y Tajo, desde el respeto al principio de unidad de cuenca y con el acuerdo de todas las Comunidades Autónomas de las respectivas Cuencas Hidrográficas».

Todavía dentro del capítulo cuarto de las Bases, se dedica una atención preferente al tema de la calidad de las aguas disponibles, describiendo la situación actual del tratamiento de vertidos y aguas residuales, estableciendo los objetivos de calidad que se imponen para los tramos fluviales, las aguas subterráneas, las aguas

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

embalsadas y las zonas sensibles y detallando las medidas que son necesarias para alcanzar dichos objetivos. Entre estas, figuran la revisión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, la elaboración de los Planes Zonales previstos en él, la revisión de la declaración estatal de zonas sensibles o la evaluación del cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias aprobado por Decreto 77/1997.

Siguiendo con el análisis de los contenidos de las Bases de la Política del Agua de Aragón, tras el capítulo quinto dedicado a la enunciación de las bases específicas tanto de la prevención de inundaciones como de la gestión de sequías (las dos situaciones extremas en relación con el disfrute de los recursos hídricos), destacan los dos últimos capítulos por ser los dirigidos a concretar algunos de los principios que habrán de presidir las relaciones de la Administración hidráulica aragonesa con otras Administraciones, singularmente la estatal. Cuatro son las medidas, a nuestro juicio, más interesantes que propone la Comunidad Autónoma. En primer lugar, se sugiere la ampliación del ámbito de aplicación de la obligación legal de elaborar proyectos de restitución territorial a todas las obras hidráulicas acometidas a lo largo del siglo XX, en lugar de limitarse a las ejecutadas con posterioridad a la introducción de la obligación en 1999. Al efecto, por ejemplo, se demanda la constitución de una comisión de coordinación donde estarían representadas las Administraciones estatal, aragonesa y comarcales y a la que correspondería la aprobación de los proyectos de restitución y el establecimiento de sus condiciones de financiación.

La segunda reivindicación que efectúa el documento de Bases es la de una mayor participación aragonesa en la gestión del agua a fin de hacer efectivo el ejercicio de sus múltiples competencias sectoriales vinculadas a los recursos hídricos. Para ello, se recuerda que «deberá garantizarse la participación plena de la Comunidad Autónoma en todos los órganos colegiados de planificación y gestión del agua, como el Consejo Nacional del Agua, Comité de Autoridades de cada Demarcación, Consejo del Agua de cada Demarcación, Juntas de Gobierno de las Confederaciones, Asamblea de Usuarios, Juntas de explotación de los diferentes sistemas, Juntas de Obras o Comisiones de Desembalse, entre otras, con una representación determinada en función de la superficie y población de la Comunidad incluida en cada Demarcación».

En tercer lugar, se postula que el Gobierno de Aragón ha de promover la celebración de un convenio marco general con el Estado para hacer más eficiente y participativa la labor de ambas Administraciones en la gestión del agua y permitir su desarrollo posterior mediante convenios específicos sobre actuaciones más concretas. Y finalmente, las Bases concluyen con una llamada a la modificación del marco legal y, más en concreto, con la afirmación de la necesidad de reformar la legislación estatal de aguas para reforzar la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos rectores de las Confederaciones Hidrográficas, así como para ampliar la encomienda de funciones estatales a las Administraciones autonómicas.

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

4.3. Aragón apuesta por una gestión pionera de los residuos de purines a través de un proyecto LIFE

La cabaña porcina de Aragón (ocho millones de cerdos) genera nueve millones de metros cúbicos de purines al año: unos residuos que pueden resultar un valor económico o un problema ambiental según la gestión que se haga de ellos. La empresa pública Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA (SODEMASA), está liderando desde finales de 2006 un proyecto dirigido a la gestión sostenible de los purines en tres zonas del territorio aragonés. Se trata del proyecto europeo LIFE ES-WAMAR, «Environmentally-friendly management of swine waste based on innovative technology: a demostration Project set in Aragon 2006». Con un presupuesto de casi 7 millones de euros, financiados por la Unión Europea y el Departamento de Medio Ambiente, la iniciativa en cuestión tendrá un duración de tres años y medio, desarrollándose desde octubre de 2006 hasta finales de marzo de 2010, en los municipios de Tauste (Zaragoza) y Peñarroya de Tastavins y en toda la Comarca del Maestrazgo (estas dos últimas, entidades de la provincia de Teruel).

Este proyecto, como exige la normativa comunitaria, se lleva a cabo con otros socios europeos (en este caso, los franceses del centro de investigación Cemagref), pero su diseño y desarrollo corresponden íntegramente a Aragón. El principal objetivo que se pretende es gestionar de manera medioambiental, económica y socialmente sostenible los residuos generados en las explotaciones de porcino de esas tres zonas de la Comunidad Autónoma, aplicando nuevas tecnologías (el Instituto Tecnológico de Aragón firmó un convenio con SODEMASA para colaborar en este proyecto) y con el propósito de minimizar el impacto ambiental producido. El proyecto LIFE ES-WAMAR atiende a tres líneas de actuación para alcanzar la gestión integral: valorización del purín al utilizarlo como fertilizante agrícola, transporte del residuo y logística para su conservación y empleo. Y para ello se han buscado tres escenarios aragoneses donde el porcino es un recurso decisivo de sus economías, pero que se enfrentan a problemas distintos en cuanto a la generación de estos residuos.

Las localidades y comarca seleccionadas presentan una misma problemática sólo en origen, la elevada producción de purín, hasta el punto de que se ha calculado que se gestionarán más de 500.000 metros cúbicos de purines al año, para los que se ensayarán distintos sistemas de gestión de acuerdo con las peculiaridades específicas de cada zona, de modo que, posteriormente, puedan servir como modelo para otros municipios con las mismas características. Así, se ha partido de la estimación de que el término municipal de Tauste dispone de tierras suficientes para la valorización del purín generado en la zona como fertilizante orgánico, habiéndose decidido construir balsas de almacenamiento para aquellas épocas del año en las que no se pueden aplicar esos residuos. Por el contrario, la Comarca del Maestrazgo, aunque cuenta con tierras suficientes, las tiene distribuidas irregularmente por lo que se construirán depósitos intermedios que se situarán estratégicamente en áreas con disponibilidad. Dichos depósitos serán un centro de almace-

naje para las épocas de difícil aplicación al suelo. Además, en las zonas donde las características orográficas lo permitan, se instalará un sistema de tuberías para transportar el purín por gravedad más cómodamente y disminuyendo la emisión de gases y olores. Por último, en el término de Peñarroya de Tastavins, la localidad con mayor carga ganadera proporcionalmente de Aragón, se aplicarán sistemas de tratamiento de depuración ya que existe un excedente de nitrógeno en relación a la disponibilidad de suelo y el transporte a otras zonas no es viable económicamente. Se buscará, sobre todo, desarrollar la parte logística y de almacenamiento a la par que hacer compatibles la producción porcina con la actividad turística, también importante en la zona.

Desde el punto de vista de los instrumentos de gestión, se van a crear tres empresas con las atribuciones de Centro Gestor de Estiércoles, participadas por SODEMASA, entidades locales y asociaciones de ganaderos y agricultores.

4.4. La pretensión de que la contratación de obras públicas interiorice las buenas prácticas ambientales

Por la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, se elaboró, en 2006, un documento titulado «Buenas prácticas medioambientales a considerar en la contratación de obras públicas», sobre el que se solicitó informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma.

En su Informe 1/2006, de 14 de diciembre, la Junta Consultiva se pronunció sobre la conveniencia, con carácter general, de incluir criterios ambientales en la contratación pública y analizó, en particular, la conformidad a Derecho de la consideración de tales criterios en cuatro momentos de la vida del contrato, a saber: antes de su adjudicación configurando el incumplimiento de requisitos ambientales como causa de prohibición; en la fase de acreditación de la solvencia del contratista; en la adjudicación del contrato mediante concurso; así como durante su ejecución.

A propósito de la conveniencia, con carácter general, de incluir criterios medioambientales en los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos, la Junta Consultiva se pronunció favorablemente. A juicio de este órgano, los criterios ambientales no restringen la competencia sino que suponen una adecuada regulación de la misma, que prima a las legislaciones más avanzadas en la aplicación de dichas políticas públicas –y a las empresas que las cumplen– frente a legislaciones de otros Estados indiferentes a estas materias. La perspectiva instrumental de la contratación pública aconseja, en opinión de la Junta Consultiva, que, en la fase de selección, se exija y valore el cumplimiento de la legislación comunitaria de medio ambiente para no «abandonar una herramienta de consolidación de políticas públicas de gran alcance y abonar el campo a una posible deslocalización del tejido empresarial hacia legislaciones que no recogen dichas políticas ya que, obviamente, se traducen en costes económicos que resultarían difícilmente rentables».

A continuación, como se ha dicho, la Junta de Contratación Administrativa de la Comunidad aragonesa descendió, particularmente, a la consideración de los criterios ambientales en distintos momentos sucesivos de la vida de un contrato, informando a favor de su inclusión en las fases de análisis de solvencia, selección del contratista y ejecución, pero no sobre la corrección de considerar como causa de prohibición la comisión de delitos o faltas graves que afecten al medio ambiente. Dice la Junta Consultiva aragonesa de Contratación Administrativa que dicha posibilidad no es jurídicamente viable *de lege lata* por cuanto las prohibiciones para contratar son de carácter legal y aquélla en cuestión no se halla prevista ni en el vigente texto refundido de la Ley de contratos ni en la Directiva 18/2004, de 31 de marzo, de contratos públicos. No obstante, *de lege ferenda* la considera una propuesta interesante, añadiendo que la única posibilidad de implementar una prohibición de ese tipo sería a través del incumplimiento de previsiones específicas en el pliego de condiciones de ejecución del contrato si se previera específicamente una consecuencia semejante.

Por el contrario, nada obsta a la opción de valorar en fase de solvencia criterios ambientales tales como estar en posesión de un sistema de gestión ambiental o tener una experiencia mínima en contratos en los que se haya demostrado la solvencia desde un punto de vista ambiental, siempre que tales requerimientos sean conformes al principio de proporcionalidad atendiendo a la prestación que se demanda. Asimismo, los poderes adjudicadores disponen de un amplio margen de maniobra para establecer cláusulas contractuales que tengan por objeto la protección del medio ambiente durante la ejecución del contrato.

Por lo que se refiere a la inclusión de criterios medioambientales en el concurso a los efectos de valorar la oferta económicamente más ventajosa, aunque no se mencionen explícitamente en la vigente legislación de contratos públicos, sí se prevén expresamente en la Directiva 18/2004. Afirma la Junta Consultiva aragonesa que «los elementos medioambientales pueden servir para determinar la oferta económicamente más ventajosa en aquellos casos en que suponga una ventaja económica para la entidad contratante que pueda atribuirse al producto o servicio objeto de la licitación». No obstante, deberán estar relacionados –aun de forma indirecta– con el objeto del contrato. La validez de dicha solución ha sido confirmada, entre otras, por la STJCE de 17 de septiembre de 2002 *(asunto Concordia),* en la que se analizaba la licitud de incluir, entre los criterios de adjudicación de un contrato público de prestación de servicios de transporte urbano en autobús, la organización del empresario en materia de calidad y de medio ambiente y la reducción de las emisiones de óxido de nitrógeno o del nivel de ruido de los vehículos.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma concluía su Informe 1/2006 con la recomendación al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón de que promoviera la elaboración de un *Libro* sobre aspectos ambientales a tener en cuenta en la contratación y su forma de valoración atendiendo a la especificidad de estos procedimientos, a fin de dar a conocer a los distintos órganos de contratación las distintas posibilidades y sus

efectos permitidos por el actual ordenamiento jurídico. Habrá que ver, por tanto, cuáles son los pasos que da el ejecutivo autónomo a partir de dicho Informe.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. Contaminación acústica

Mediante sendas sentencias de 14 y 21 de diciembre de 2005 (JUR 2006, 121430 y RJCA 2006, 359, respectivamente), la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón iniciaba una serie de condenas al Ayuntamiento de Zaragoza por su negligencia a la hora de velar por el cumplimiento de la Ordenanza vigente en materia de ruido, que ha tenido su secuela más importante en la reciente Sentencia de 14 de febrero de 2007, esta vez del Juzgado de lo contencioso núm. 3 de Zaragoza. En efecto, los mencionados fallos judiciales imponen al Ayuntamiento de la capital aragonesa el deber de indemnizar a varios ciudadanos que, a título individual o por medio de asociaciones constituidas al efecto, habían liderado un movimiento de reacción contra el exceso de contaminación acústica proveniente de determinadas zonas de bares de la ciudad, calificadas de saturadas. En éstas, desde hace algún tiempo, se estaba librando un pulso entre el derecho a la libertad de empresa y al ocio, de una parte, y el derecho a la intimidad domiciliaria y al descanso por parte de otros.

El hilo argumental es similar en las tres sentencias en las que se resuelven las demandas de responsabilidad patrimonial por los daños causados a la salud de los actores a consecuencia de la prolongación en el tiempo de niveles de ruido superiores a los permitidos legalmente. En primer lugar, se constata en cada caso la realidad del ruido excesivo, que perturba la calidad de vida de los ciudadanos, lo que, como tal, constituye una lesión resarcible puesto que no existe obligación de soportar un nivel sonoro tan elevado que, como la Organización Mundial de la Salud ha puesto de manifiesto, en exposiciones prolongadas tiene consecuencias «sobre la salud de las personas, entre las que cita trastorno del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia», con una evidente e innegable incidencia en la disminución real y efectiva de la calidad de vida (FJ 6º STSJ Aragón 21 diciembre 2005). A los daños físicos, se unen, además, en algunos casos, los daños morales cuando no los gastos en que han incurrido los propietarios de las viviendas afectadas al tener que abandonar sus domicilios y arrendar otros inmuebles. Que tales perjuicios derivan, en relación de causa a efecto, de alguna actuación de la Administración y, más en concreto, del Ayuntamiento de Zaragoza son los otros requisitos cuya constancia lleva a los órganos enjuiciadores a apreciar la responsabilidad patrimonial de aquél. Y es que, aunque acreditado en el mejor de los casos que el consistorio municipal había llevado a cabo inspecciones y hasta acordado medidas correctoras con respecto a alguno de los locales a los que se refieren las citadas sentencias, ha conseguido demostrarse por quienes le demandaban la pasividad, cuando no negligencia, municipal en el control de las condiciones acústicas de las actividades de ocio

de referencia, algunas de las cuales se ejercían sin haber obtenido previamente la oportuna licencia de apertura.

A nuestros efectos, interesa resaltar que las dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia ponen de relieve que, en el contexto de la realidad social actual, la lesión de la tranquilidad de los vecinos por exposición a ruidos excesivos constituye un bien jurídico de enorme trascendencia y, para ilustrarlo, no dudan en invocar la jurisprudencia europea y constitucional. Se citan, expresamente, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1990 *(caso de Powel y Rayner contra el Reino Unido),* 9 de diciembre de 1994 *(caso López Ostra contra el Reino de España)* y 19 de febrero de 1998 *(caso Guerra y otros contra Italia),* así como la STC 119/2001 *(recurso de amparo por inviolabilidad domiciliaria debida a contaminación acústica en Valencia),* de cuya conjunción se infiere, indudablemente, que el derecho a la inviolabilidad del domicilio ha adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad, que hace imprescindible que aquel derecho quede garantizado no sólo frente a injerencias de terceras personas sino también frente a los riesgos que surgen de una sociedad tecnológicamente avanzada. Lo anterior reclama una actuación diligente frente a los ruidos que sobrepasen el límite permitido y que cada poder público, dentro de su ámbito legal de competencias, adopte las medidas precisas para la corrección de los excesos.

Precisamente, por su pasividad, el Ayuntamiento de Zaragoza ha tenido y va a tener que seguir asumiendo su responsabilidad indemnizatoria (en la sentencia de febrero de 2007, que será recurrida en apelación, se le imponen 55 condenas a razón de 7.000 euros por vecino) frente a los particulares perjudicados En la tercera de las sentencias reseñadas, los recurrentes llegaron incluso a demandar también de la Diputación General de Aragón su parte correspondiente de responsabilidad por falta de control en el cumplimiento de los horarios de cierre de los bares y consiguiente lenidad en el ejercicio de sus competencias sancionadoras a la luz de la reciente Ley autonómica de espectáculos públicos. Sin embargo, el juzgado de lo contencioso-administrativo desestima dicha pretensión por constar en el expediente administrativo que la Comunidad Autónoma había ejercido su potestad sancionatoria siempre que había conocido de denuncias sobre excesos horarios dejando en el aire la eventualidad a que se refiere la sentencia de que a la Administración autonómica no le hubiesen llegado más denuncias por el hecho de que no se formulen por la policía local de Zaragoza.

5.2. Otras materias

Sin alcanzar la importancia de las resoluciones judiciales sobre contaminación acústica a que acabamos de hacer referencia, los demás fallos dictados por el Tribunal Superior de Justicia en materia ambiental, durante los años a que circunscribimos nuestro análisis, han sido cuatro y tienen que ver con el ejercicio de la potestad autorizatoria y de la sancionatoria por la Administración. Comenzaremos con la

cita de la sentencia de 6 de abril de 2006 (JUR 2007, 34750), en la que se discutía la adquisición por silencio administrativo de una licencia para el acondicionamiento con equipo musical de un bar, situado en Zaragoza, que ya disponía de licencias de apertura y urbanística para ejercer su actividad sin dicho equipo. Aun no siendo significativa desde el punto de vista de su contenido (el fallo se limita a aplicar al caso la prohibición legal de entender adquirida por silencio una licencia contraria al ordenamiento jurídico por emitir el equipo musical a una potencia sonora superior a la permitida), sí resulta ilustrativa de una de las causas que está generando los graves problemas de ruido en las zonas saturadas y las condenas por ello a la Administración municipal. Nos referimos a la práctica empresarial de intentar beneficiarse de la regla del silencio positivo para el otorgamiento de licencias con la consiguiente apertura al público de negocios que no cumplen, por ejemplo, las ordenanzas en materia de ruido, pero por cuyas molestias y daños ocasionados a los vecinos se ve obligada a responder la Administración. La concurrencia de culpas en esos supuestos haría conveniente que se demandara también a los titulares de la actividad empresarial, causantes directos de aquellos perjuicios por contaminación acústica que los particulares no tienen la obligación de soportar y que, a menudo, se amparan en la preferencia de los ciudadanos por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por lo pronto, no han faltado las quejas ante la prensa de los responsables del Ayuntamiento de Zaragoza por lo que consideran duro trato recibido por los tribunales, que, si por un lado, reconocen en algunos casos la adquisición por silencio de licencias de apertura o de actividad, acaban condenando después a la Administración por los daños derivados del exceso de ruidos que generan esos locales. Es evidente, no obstante, que se trata de una opinión y que, en el malestar expresado, se omite la referencia al deber que tiene la Administración de resolver, expresamente, en plazo las solicitudes de licencia y a la obligación de vigilar, en todo momento, el cumplimiento de las condiciones a que su concesión haya sido sometida.

En otros casos, el correctivo a la Administración le llega en modo de anulación de sus títulos autorizatorios, como sucede en el caso enjuiciado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 220/2006, de 5 de abril (JUR 2007, 34782), que condenó a la Confederación Hidrográfica del Ebro por haber otorgado al Ayuntamiento de Chimillas (Huesca) una autorización de vertidos a un cauce seco, independientemente de que pudiera tener avenidas puntuales, y cuando, además, la estación depuradora de dicho vertido se revelaba insuficiente para la eliminación de la posible contaminación, precisamente por la inexistencia de otras aguas, pluviales o de manantiales, capaces de arrastrar los vertidos depurados.

Otras dos sentencias cierran el capítulo de los fallos pronunciados por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en asuntos relacionados con la protección medioambiental. En ambos casos se trata del ejercicio de la potestad sancionadora en materia de espacios naturales, cuestionándose en uno si la conducta merecía el reproche previsto por la Ley 4/1989, de Conservación de Espacios Naturales y de

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

la Flora y Fauna Silvestres, aun no habiendo tenido lugar en un espacio protegido, y discutiéndose, en la segunda de las dos sentencias a que nos referimos, el carácter forestal o no del terreno sobre el que se actuó sin autorización. En la sentencia 264/2006, de 10 de abril (JUR 2007, 34686), el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ratificará que el catálogo de infracciones de la Ley estatal 4/1989 no se refiere única y exclusivamente a actuaciones en espacies naturales protegidos, sino que comprende también conductas que afectan a los recursos naturales con carácter general, aunque éstos no estén ubicados en terrenos incluidos en aquellos espacios. Por su parte, en la sentencia, de idéntica fecha, 263/2006 (JUR 2007, 34691), el único punto en cuestión radicaba en dilucidar la prevalencia o no del uso agrícola sobre el forestal para excluir, en su caso, la aplicabilidad de la Ley de Montes y, con ello, la exigencia de autorización para llevar a cabo una roturación sobre el terreno, confirmándose, sin embargo, la mixtura de usos.

6. PROBLEMAS

6.1. La conflictividad generada por la tercera oleada de reformas estatutarias: aspectos medioambientales

Si, al principio del presente trabajo, analizábamos los aspectos medioambientales más destacados que se prevén incluir en el futuro Estatuto de Autonomía de Aragón, es imprescindible también, para comprender esa reforma en todo su sentido, que expongamos algunos de los contenidos que se incorporaron a otros Estatutos cuya aprobación, por unos meses, precedió a la del aragonés, máxime si, como es el caso del valenciano, condicionaron (por reacción) la literalidad de algunos preceptos del texto gestado en las Cortes de Aragón y han sido, asimismo, recurridos por el ejecutivo autonómico ante el Tribunal Constitucional.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana (EACV), en la redacción dada a su artículo 17 por la Ley Orgánica 1/2006, garantiza a sus ciudadanos el derecho a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad y el de que se les redistribuyan los caudales sobrantes de aquellas cuencas que sean excedentarias, eso sí atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. La matización que supuso, respecto del texto que salió de la Asamblea valenciana, la introducción, en las Cortes Generales, del último inciso y, por tanto, de la referencia a la legislación del Estado, como necesario elemento de concreción del alcance de esa posición jurídica de los ciudadanos valencianos, posiblemente, haya salvado las dudas de colisión con la Carta Magna. Sin embargo, el Gobierno de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el mencionado precepto por entender que vulnera diversas competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, obras públicas, planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de Aragón, agricultura, espacios naturales protegidos, obras hidráulicas y protección de los ecosistemas fluviales, entre otras, así como, fundamentalmente, los artículos 132,

147, en relación con el 138.2, 139 y 149.1.1ª de la Constitución y, subsidiariamente, la competencia estatal consignada en la regla 22ª del mismo artículo 149.1. Veamos algunos de sus argumentos.

Para el ejecutivo aragonés, excede del contenido propio de un Estatuto de Autonomía, quebrando de ese modo lo dispuesto en el artículo 147 de la Carta Magna, la declaración de un «derecho colectivo al uso del agua» y el consecuente a la «transferencia de caudales desde las cuencas excedentarias», con los que se quebrarían los principios de unidad y de igualdad básica de todos los españoles que garantiza la Constitución (artículos 138 y 139), para lo cual ésta reclama la intervención del Estado (artículo 149.1.1ª). Pero, a juicio del Gobierno de Aragón, «aun cuando se considerara la posibilidad de que el Estatuto de autonomía pudiese recoger en su seno un elenco de derechos, deberes y libertades, que, en particular, guardase relación con el desarrollo de principios rectores de la política económica y social, bajo la habilitación última del artículo 9.2 de la Constitución, y que se enumeran en el capítulo III título I de la misma, constituiría un presupuesto necesario de tal posibilidad [...] que la Comunidad Autónoma valenciana tuviera atribuida competencia exclusiva y plena para legislar en materia de aguas», a la que pudiera vincularse ese «derecho al agua», entendido como contrapartida de un deber de promoción propio exigible frente a distintos poderes públicos. Como la competencia en materia de aguas no puede decirse plena de la Comunidad valenciana, estima el Gobierno aragonés que, cuando el artículo 17 de su Estatuto de Autonomía abre la posibilidad genérica de acudir a las transferencias de caudales entre distintas cuencas hidrográficas, estaría vulnerando, invadiéndolas, competencias estatales consagradas por el artículo 149.1.22ª CE.

En segundo lugar, se sustenta el recurso formulado por el ejecutivo de la Comunidad aragonesa contra el mencionado artículo 17 del Estatuto valenciano en la quiebra de los principios consustanciales al régimen de dominio público, y, con ello, en la violación del régimen sustancial que le es propio, tal y como lo configuran el artículo 132 de la Norma fundamental y, por remisión de éste, las previsiones de la ley estatal. Por suponer el cuestionado un derecho inicialmente genérico e incondicionado sobre las aguas sobrantes de cuencas excedentarias, se estaría, en suma, perdiendo la inalienabilidad *ex* artículo 132.1 de la Constitución de ese bien de dominio público a favor de un sujeto colectivo –el configurado por todos los «valencianos y valencianas»– distinto del Estado, lo cual, de nuevo a juicio del Gobierno aragonés recurrente, contradice la doctrina del Tribunal Constitucional fijada, entre otras, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, en cuanto afirma la incompatibilidad de la existencia de derechos perpetuos sobre la utilización del dominio público estatal.

Finalmente, a mayor abundamiento, alega la Diputación General de Aragón, en su recurso de inconstitucionalidad, que los efectos de la previsión estatutaria valenciana inciden en el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad aragonesa, singularmente sobre su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, y rompen el desarrollo armónico y equilibrado del conjunto

del territorio nacional en contra de los artículos 40.1, 131.1, 138.1 y 158.1 de la Constitución española. A su juicio, la formulación de una política global para el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón se vería irremisiblemente afectada por el reconocimiento de un derecho, territorial en su esencia, en el Estatuto de Autonomía de otra Comunidad limítrofe, por el que se posibilita la transferencia de caudales desde, entre otras, la cuenca del Ebro, mediante una previsión genérica, indeterminada e ilimitada (la del artículo 17.1 del EACV), y que remitirá, en su caso, a la utilización de recursos procedentes de embalses situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Pues bien, dicha posibilidad se reputa contraria al orden de distribución de competencias, así como al alcance de la reserva estatutaria al introducir un elemento de constricción de las competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa.

6.2. El cuestionamiento constitucional del impuesto ambiental de grandes superficies

Si en el *Observatorio de Políticas ambientales 1978-2006* dábamos cuenta de que la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante Ley 13/2005, de 29 de diciembre, había creado tres impuestos ambientales con los que se pretende gravar el daño medioambiental causado, respectivamente, por las instalaciones de transporte por cable, por la emisión de contaminantes a la atmósfera y por las grandes áreas de venta, en los primeros meses de 2006 se conoció que el Presidente del Estado y más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso habían interpuesto sendos recursos de inconstitucionalidad contra el último de los tributos ambientales citados, admitidos a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional fecha el 9 de mayo de 2006 (*BOE* 26 mayo). La argumentación que respalda cada uno de dichos recursos es similar y se apoya en la doctrina sentada por el máximo intérprete de la Constitución en sus Sentencias 289/2000 (asunto: impuesto balear sobre instalaciones que inciden sobre el medio ambiente) y 168/2004 (asunto: gravamen catalán de protección civil) aunque se aprecian algunos matices que es conveniente explicitar. Ninguno de los recurrentes cuestiona la competencia de la Comunidad Autónoma para el establecimiento y la exigencia de tributos, entre otros con fines extrafiscales y, más en concreto, medioambientales, como deriva de los artículos 157.1 CE, 4 y 5 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y 47 del Estatuto de Autonomía (EAAr), puestos en relación con la competencia material para el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje respecto de la legislación básica del Estado, que recoge el artículo 37.3 EAAr. Sin embargo, el poder tributario reconocido por la Carta Magna a las Comunidades Autónomas está también constitucionalmente condicionado en su ejercicio, entendiendo tanto el Presidente del Gobierno de la Nación como los diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados que los límites habrían sido transgredidos.

A juicio de la Abogacía del Estado, el impuesto medioambiental aragonés sobre las grandes áreas de venta (IGAV) incurre en la prohibición de doble imposición impuesta por el artículo 6.3 LOFCA, gravando en realidad la actividad y el tráfico desarrollados en establecimientos comerciales, que ya constituyen el hecho imponible del impuesto sobre actividades económicas. Para el Abogado del Estado, el impuesto carece de la función extrafiscal que la Ley le atribuye y ello en la medida en que dicha función, aun en el supuesto de que la actividad comercial generase los daños que se le imputan, no se encuentra inserta en los elementos que conforman la estructura del impuesto. En su opinión, no estimula actuaciones preventivas o protectoras y desconoce la medida en que cada establecimiento comercial puede afectar al territorio o al medio ambiente con lo que carece de la finalidad pretendidamente ecológica. Asimismo, el recurrente destaca que el establecimiento del IGAV resulta contradictorio e incoherente con la normativa aragonesa en materia de instalación de grandes superficies comerciales en cuanto aquélla exige que cuenten con un buen número de plazas de aparcamiento.

El segundo de los recursos admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional, el presentado por los diputados del Grupo Popular, coincide con el anterior en la tacha de que el impuesto ambiental conculca la prohibición de doble imposición que rige para los tributos autonómicos, pero difiere del recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en que la coincidencia de materias gravadas la observan los diputados con el impuesto sobre bienes inmuebles, razonando que el IGAV recae en realidad sobre la titularidad de las grandes superficies comerciales dado que no responde a un verdadero carácter extrafiscal, o incluso que su hecho imponible sería idéntico al de algún impuesto estatal, contraviniendo también por ello el artículo 6.2 LOFCA. A mayor abundamiento en la inconstitucionalidad, aducen los recurrentes que la creación del impuesto ambiental en cuestión supone una ruptura de la unidad del orden económico nacional y comporta un obstáculo a la libertad de empresa constitucionalmente reconocida por cuanto la norma tributaria impugnada, alterando la estructura de costes de las empresas de distribución comercial, vendría a condicionar su establecimiento en el territorio.

Pues bien, a la vista de los argumentos esgrimidos contra la constitucionalidad de uno de los nuevos tributos ambientales aragoneses, procede analizar la réplica dada desde el Gobierno y las Cortes de Aragón con el propósito de poder inclinar el fallo, en su día, del Alto Tribunal a favor de la conformidad de aquél con la Carta Magna. Para el ejecutivo y el legislativo autonómicos, en primer lugar, procede rechazar de plano la afirmación de que el tributo rompa la unidad de mercado o quiebre la libertad de empresa con base en la doctrina consolidada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus Sentencias 37/1981, 88/1986, 96/2002 y 109/2003. A tenor de las mismas, es claro que unidad no significa uniformidad y que no toda medida que incida en la libre circulación de bienes y personas por el territorio nacional es necesariamente inconstitucional, sino que únicamente lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la circulación o cree obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto

del fin legítimo que persiga. Sometido el impuesto medioambiental sobre grandes áreas de venta a dicho juicio de proporcionalidad, estiman los representantes del Gobierno y las Cortes de Aragón que se ajusta a las competencias y a la finalidad buscada por el legislador establecer una medida que grava a quienes ocupan grandes extensiones de terreno desde donde ejercen una posición dominante en el mercado de la distribución comercial gracias a la especial atracción que provocan en los consumidores, con el consiguiente desplazamiento masivo de vehículos particulares y los efectos que ello conlleva sobre el medio ambiente y la ordenación del territorio.

En segundo término, para refutar el argumento principal que utilizan ambos recursos de que el IGAV conculca las dos prohibiciones de doble imposición que recoge el artículo 6 de la LOFCA, los representantes del ejecutivo y del legislador aragonés han tratado de demostrar que ni su hecho imponible coincide estrictamente con ninguno de los hechos imponibles de los tributos estatales ni recae sobre la materia imponible de los tributos locales existentes y que, por el contrario, un examen detallado de cada uno de los elementos de configuración del impuesto evidencia su finalidad medioambiental que excluye de raíz la tacha de doble imposición. Sin afán exhaustivo, no sólo los supuestos de no sujeción y de exención aparecen impregnados, a juicio de estos defensores de la constitucionalidad del tributo, de los fines extrafiscales de protección medioambiental que constituyen la razón de ser de éste, sino que su tipo de gravamen, cuota tributaria o deducción por inversiones revelan su capacidad para modular los comportamientos de las grandes superficies sujetas al impuesto hacia una menor contaminación. El dato añadido de que los ingresos obtenidos con la recaudación del IGAV se afecten a la financiación de políticas de gasto acordes con su naturaleza medioambiental se aduce en contra de que nos hallemos ante una figura tributaria con finalidad exclusivamente recaudatoria, situándolo en la esfera de los tributos extrafiscales en los términos expresados por la STC 168/2004.

Una vez expuestas las razones de unos y otros para afirmar o negar la constitucionalidad del impuesto y a la espera, que se presupone larga, del fallo del Tribunal Constitucional, el legislador aragonés introdujo modificaciones en la regulación de aquél por medio de la Ley 19/2006, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma. La razón que se esgrime en el Preámbulo de la norma es que la experiencia adquirida en la gestión de este tributo durante el período impositivo 2006 aconsejaba efectuar «una serie de precisiones de carácter conceptual, procedimental y temporal que, no obstante, no afectan a la regulación sustancial», «sino que están dirigidas a garantizar su efectiva aplicación y, al mismo tiempo, facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes». La modificación reseñada tan sólo afecta a algunos artículos impugnados en el recurso interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso (no a los recurridos a instancia del Presidente del Gobierno) y, en concreto, atañe a aquellos preceptos que, por referirse genéricamente a los tres impuestos ambientales de la Comunidad Autónoma creados en 2005, fueron cuestionados en la medida en que servían de base para la aplicación del impuesto sobre grandes

áreas de venta. De ahí que ni los recurrentes se explayaran específicamente en argumentos contra la constitucionalidad de los artículos 13.3, 38, 39, 42, 43, 45, 46, 47, 50, 51 y 53, que son los impugnados que ahora se modifican, ni los cambios, en general incidentales como reconoce el legislador de la Ley 19/2006, tengan mucha trascendencia sobre la argumentación empleada por unos u otros a favor o contra la conformidad del impuesto con la Carta Magna. En un aspecto, puede interpretarse que se habría reforzado la tesis de la constitucionalidad, defendida por los representantes del ejecutivo y del legislador aragoneses en los dos recursos citados. Y es que, por lo que a la deducción en la cuota tributaria se refiere, que la versión originaria del artículo 42 de la Ley limitaba a la realización de «inversiones en bienes del activo material situados en el ámbito de aplicación del impuesto y destinadas a la adopción de medidas preventivas, correctoras o restauradoras del impacto negativo y el efecto contaminante sobre el medio natural y territorial», ahora ha sido ampliada también a bienes o derechos del inmovilizado inmaterial, aclarándose asimismo que no será precisa una relación directa de la inversión con la actividad contaminante que haya ejercido el sujeto pasivo (apartado 1º del artículo 43.1).

6.3. La suelta de osos por Francia, en el Pirineo, en apoyo de una especie en peligro de extinción

En la primavera del año 2006, el gobierno francés dio cumplimiento al memorándum que, en septiembre del año anterior, había suscrito en Toulouse con representantes técnicos del ejecutivo del Principado de Andorra, del Ministerio de Medio Ambiente español y de los gobiernos autonómicos de las tres Comunidades españolas afectadas, Aragón, Navarra y Cataluña, sobre la reintroducción de osos pardos en el Pirineo. En aquella reunión, el Gobierno francés pretendió arrancar un compromiso institucional a sus interlocutores para que, en 2008, se consiguiera duplicar la población de plantígrados en la cordillera pirenaica. Sin embargo, el resto de firmantes de aquel acuerdo no consideraron adecuado trabajar con esa pretensión añadida con lo que, finalmente, habría quedado como una referencia genérica que, no obstante, no empece el compromiso común de conservación de esta especie.

Debemos recordar que el oso pardo se encuentra incluido en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, aprobado mediante el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, y en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, regulado mediante Decreto 49/1995, de 28 de marzo, de la Diputación General de Aragón, quedando recogido en ambos en la categoría de animales en peligro de extinción. La inclusión de una especie en dicha categoría (por ser su supervivencia poco probable si los factores causales de su situación siguen actuando) conlleva, de acuerdo con lo que establece la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, una serie de prohibiciones genéricas, así como la obligación de redactar un Plan de Recuperación, que defina las medidas necesarias para conjurar el peligro de desaparición. Pese a que el

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

Gobierno autonómico intentara, hace casi una década, sacar adelante el mencionado Plan, que llegó a someter a debate de los sectores implicados y a informe del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, que éste emitió con fecha 19 de febrero de 1998, no prosperó ante la falta de consenso, lo que hacía augurar que tampoco iban a resultar pacíficas, en el lado aragonés, las medidas anunciadas en 2006 por el Gobierno francés.

La puesta en práctica, por tanto, de aquel denominado memorándum entre Andorra, Francia y España, habría de enfrentar, dialécticamente, durante algunos meses del año 2006, a los ganaderos, en general, y aragoneses en particular, contra las autoridades ambientales. La decidida apuesta del Gobierno galo por compensar la muerte, acontecida en el otoño de 2004, de la osa Canelle, que habitaba la cordillera pirenaica, donde fue abatida, le llevó a la suelta de otros cinco ejemplares de esa especie (cuatro hembras y un macho), que se habían capturado en Eslovenia. Ante las protestas de la mayoría de los ganaderos y en medio de un rifirrafe de opiniones, la Administración autonómica salió al paso señalando que, para que la conservación del oso pardo fuese viable y compatible con el desarrollo sostenible del territorio, era imprescindible tanto explicar el plan técnico a los habitantes de los valles afectados como especificar las compensaciones económicas para minimizar y afrontar los estragos que pudieran causar los osos. En buena medida, esos compromisos se habrían plasmado en los Planes de Ordenación y en las Leyes declarativas de varios espacios naturales (singularmente, del Parque Natural de los Valles occidentales) a los que nos hemos referido *supra* y que se hallan en el ámbito territorial donde esos osos desarrollan su vida.

6.4. Otro capítulo del difícil equilibrio entre las exigencias ganaderas y las necesidades ambientales: el problema de la alimentación de los buitres

Acallados los ecos de la polémica por la suelta de osos en el Pirineo, ésta dio paso, prácticamente, en los primeros meses del año 2007, a otra fuerte controversia, que ha sacudido también a la Comunidad Autónoma, a propósito de la aplicación de la normativa europea sobre seguridad alimentaria y las consecuencias ambientales que está produciendo la obligación impuesta por aquélla de recoger todos los animales muertos. Precisamente, el último capítulo de la transposición de dicha normativa se produjo con la aprobación de la Orden de 18 de diciembre de 2006, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*BOA* 29 diciembre), por la que se culmina el proceso de implantación del servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano.

Pues bien, la política de eliminación de los cadáveres de animales puesta en marcha en Aragón para dar cumplimiento a la legislación comunitaria parece haber provocado una alteración en el comportamiento habitual de los buitres que habitan en nuestra Comunidad Autónoma (se calcula que un 40% de todos los que existen en el territorio de la Unión), que, en los últimos meses, han atacado

varios rebaños de ovejas, haciendo estragos entre las reses, con la consiguiente preocupación del sector ganadero. La posible ruptura de la cadena alimentaria de la que se beneficiaba la superpoblación de buitres de Aragón, a raíz de la prohibición de abandonar en el campo los cadáveres de los animales domésticos, estaría generando los cambios de hábitos de estas aves necrófagas, que se han visto obligadas, en su búsqueda de alimento, a frecuentar zonas en las que antes no estaban presentes.

Ante todo ello, los profesionales afectados hicieron llamamientos al Consejero de Agricultura del Gobierno de Aragón para que colabore con el Ministerio de Medio Ambiente en su objetivo, cuando menos expresado por boca del Secretario de Estado para el Territorio y la Biodiversidad, de lograr una modificación o flexibilización de la normativa europea en cuestión. Mientras tanto, en la Comunidad Autónoma se ha constituido un grupo de expertos formado por técnicos de los Departamentos de Medio Ambiente y de Agricultura y Alimentación, de los sindicatos agrarios, de las asociaciones ecologistas y por investigadores, que busca complementar las iniciativas que lleve a cabo el Gobierno de Aragón con otras medidas que hagan compatible la conservación de las aves carroñeras (como quebrantahuesos, alimoche, buitre leonado, águila real o milano real y negro) con las debidas garantías de sanidad animal, en cumplimiento de la normativa europea, estatal y autonómica sobre subproductos animales no destinados al consumo humano.

Entre las iniciativas puestas en marcha ya por la Diputación General, pueden destacarse la creación de más de una decena de muladares, con lo que se ha pasado a contar con 17 en las tres provincias del territorio aragonés (doce en Huesca, dos en Teruel y tres en Zaragoza); la mejora del abastecimiento y el compromiso de ir incrementando dicho número de comederos de aves rapaces necrófagas hasta llegar a 30 en los próximos meses, así como la decisión de no recoger cadáveres de animales en las zonas que por sus condiciones orográficas resultan de difícil acceso para facilitar la alimentación de los buitres. En relación con los daños causados a los ganaderos que han perdido sus rebaños a consecuencia de los ataques, el Gobierno de Aragón ha reconocido estar estudiando la aplicación de una línea de subvenciones y, en tal sentido, a ello viene obligado después de que la Comisión de Medio Ambiente de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el 2 de marzo de 2007, aprobase la Proposición no de Ley 10/07, por la que se insta al ejecutivo autonómico a aprobar, de forma urgente, la normativa oportuna que regule la valoración y el procedimiento de pago de indemnizaciones en casos constatados de daños causados a la cabaña ganadera por aves necrófagas en Aragón.

6.5. La contaminación al río Cinca a causa de los vertidos de la empresa CAZSA

La empresa Complementos Alimentarios de Zaidín, SA (CAZSA) obtuvo, en junio de 2001, autorización para llevar a cabo la destrucción de cadáveres de animales con encefalopatías transmisibles y de otros subproductos de riesgo para la salud, que recoge, en cinco comarcas altoaragonesas, la empresa pública de la Comuni-

dad Autónoma Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesas, SA (SIRASA). En agosto de 2006, tras una denuncia formulada un mes antes por Ecologistas en Acción ante el Departamento de Agricultura y Alimentación y después de haberse efectuado las oportunas comprobaciones fácticas e incluso detenciones de los responsables de la empresa por agentes del SEPRONA, el Servicio Provincial de Huesca de la citada Consejería acordó suspender cautelarmente las actividades realizadas por CAZSA ante la comprobación de que la empresa había realizado vertidos al río Cinca en el término de Zaidín para los que, presumiblemente, no contaba con adecuado sistema de depuración. El Juzgado de primera instancia e instrucción de Fraga, ante el que se denunciaron los hechos, ordenó el precinto de la tubería oculta por donde supuestamente se vertían los residuos sin depurar al río y, a principios de septiembre de 2006, requirió a CAZSA para que, siguiendo las pautas de limpieza que estableciera la Confederación Hidrográfica del Ebro, procediera a retirar los vertidos, evacuar los fangos y sanear toda la zona contaminada en el plazo improrrogable de quince días. Sin embargo, la prensa aragonesa se hizo eco con profusión en los meses siguientes de que, pese a la existencia de un informe, solicitado por el juez, que revelaba la toxicidad de los vertidos y confirmaba el grave riesgo que estaban representando para el ecosistema aguas abajo, ni la empresa, como destinataria directa del requerimiento judicial, ni la Diputación General de Aragón ni la Confederación, actuando subsidiariamente, procedían a la limpieza del cauce contaminado. Mientras, el procedimiento administrativo para la resolución de la autorización con que CAZSA venía operando se suspendió ante la pendencia del proceso penal.

Los hechos relatados merecieron la puesta en marcha de los usuales mecanismos de control parlamentario de forma que el Consejero de Medio Ambiente se vio obligado a comparecer y dar explicaciones en las Cortes de Aragón el 29 de septiembre de 2006, apenas iniciado el correspondiente período de sesiones. Igualmente, la comentada demora en la retirada de los vertidos, que no se produciría efectivamente hasta enero de 2007, justificó tres nuevas peticiones de comparecencia, esta vez no sólo del titular del Departamento de Medio Ambiente, sino también del Consejero de Agricultura y Alimentación y de la Consejera de Sanidad y Consumo a los efectos de informar sobre las actuaciones llevadas a cabo por sus respectivo Departamentos y, en particular, en el último caso, sobre las repercusiones para la salud de las personas que habían tenido los vertidos emitidos. Todas esas comparecencias se sustanciaron oportunamente, excepto la de la Consejera de Sanidad, que se vio afectada por la suspensión de los trabajos parlamentarios ante la inminente convocatoria de elecciones autonómicas y locales, y, en todos los debates a que dio lugar la presencia de los consejeros en sede parlamentaria, no faltaron las críticas de la oposición a la descoordinación administrativa entre los departamentos y de éstos con la Confederación Hidrográfica del Ebro. En efecto, a juicio de aquélla, sólo así se explicaría la tardanza de cuatro meses en dar cumplimiento a la orden judicial de retirada de los vertidos del cauce del Cinca que, finalmente, acometieron de forma conjunta el Departamento de Medio Ambiente y la Confederación. El Gobierno de Aragón defendió en todo momento, en cambio, que la

orden judicial invocaba expresamente el condicionado que pudiera establecer para la retirada el organismo de cuenca y que, en ningún caso, se podía actuar en sustitución de la empresa sin la pertinente autorización del juzgado, a quien se le solicitó en enero de 2007.

6.6. La ejecución de la sentencia del proceso por responsabilidad patrimonial en el caso «Biescas»

Y no podríamos cerrar el apartado dedicado a dar cuenta de los conflictos relacionados con la gestión del medio ambiente sin comentar el fin del proceso en demanda de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por la tragedia ocurrida tras la riada que devastó el cámping «Las Nieves» de la localidad oscense de Biescas, el 7 de agosto de 1996. Tras conocerse la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 21 de diciembre de 2005 (RJCA 2006, 188), que condenaba solidariamente a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma al pago de 11,2 millones de euros a los afectados por la inundación, la Administración autonómica tuvo que habilitar un crédito extraordinario de seis millones de euros para la cobertura de los daños y perjuicios ocasionados, que fue autorizado mediante Ley 8/2006, de 27 de septiembre. Se pudo hacer frente de ese modo a las cantidades adeudadas no cubiertas por las primeras ayudas que el propio Gobierno de Aragón había dispuesto en el Decreto 189/1996, de 7 de octubre, como complemento a las concedidas en el Real Decreto-Ley 13/1996, de 20 de septiembre, por el Gobierno de la Nación, para los casos de muerte e incapacidad absoluta permanente. El Ministerio de Medio Ambiente ha demorado un poco más el abono de los más de cinco millones de euros que adeudaba a los perjudicados, que finalmente se ha producido a finales de enero de 2007 a través del propio Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, que ofreció sus gestiones para agilizar los trámites cuya ejecución correspondía a la Administración estatal.

Como se sabe, la Audiencia Nacional, con fundamento en un abundante aparato probatorio, desestimó la única causa eximente de la responsabilidad patrimonial que podían alegar las Administraciones que resultaron condenadas, la fuerza mayor, concluyendo que las lluvias caídas el día del suceso no eran impensables, ni imprevisibles, sino, todo lo contrario, posibles en esa zona pirenaica, para la que existía información científica al respecto. La excepcionalidad del caudal caído entendida como falta de frecuencia no implicaba improbabilidad, máxime si, como sucedía en el caso, el cámping se ubicaba en un barranco peligroso y conocido por su torrencialidad dado que su cono de deyección no se encontraba desactivado lo que hacía que el cámping estuviera situado en un abanico aluvial. El informe del entonces Jefe de Sección de Comunidades Vegetales del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón, cuando se tramitó el expediente de ocupación del monte público de Biescas, ya puso de relieve que el Barranco de Arás, donde finalmente se ubicaría el cámping «Las Nieves», estaba calificado del alto riesgo, por lo que debió ser tenido en cuenta por el Gobierno

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

de Aragón y la Confederación Hidrográfica del Ebro, pero se despreció, la fragilidad del uso que autorizaron y la probabilidad de que el cámping se inundase por desbordamiento del torrente. Por todo ello, la Audiencia Nacional hará suyo el criterio según el cual la catástrofe de Biescas reunía los requisitos de la predicción tipológica (en cuanto a la presentación rápida del caudal de lluvia al estar el cámping en un cono aluvial) y espacial (por su ubicación en la zona más activa del cono de deyección), sin que la falta de predicción temporal hiciera factible la defensa argumentada de la fuerza mayor. En efecto, para evitar el desastre sólo hubiera cabido una actuación preventiva como hubiese sido la no autorización de la instalación del cámping, «una decisión que cualquier experto con formación geológica e hidrológica hubiera apoyado» (FJ 16º).

7. NOTA DOCUMENTAL

Sobre el procedimiento seguido para la elaboración del nuevo Estatuto aragonés en el Parlamento autonómico, pueden consultarse los *Boletines de las Cortes de Aragón (BOCA)* números 100, de 20 de diciembre de 2004, 102, de 28 de diciembre de 2004, y 181, de 28 de diciembre de 2005, relativos a la creación, composición y funcionamiento de la Ponencia Especial para la elaboración de un texto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. El texto resultante de los trabajos de dicha Ponencia Especial fue publicado en el *BOCA* núm. 219, de 12 de mayo de 2006. El debate de toma en consideración por el Pleno puede verse en el *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón (DSCA)* núm. 68, de 17 de mayo de 2006. Las enmiendas presentadas a dicho texto se publicaron en el *BOCA* núm. 227, de 7 de junio de 2006. El informe de la Ponencia encargada de estudiarlas y el correspondiente Dictamen de la Comisión Institucional se incluyeron en el *BOCA* núm. 235, de 22 de junio. La aprobación final por el Pleno de las Cortes tuvo lugar en sesión celebrada el 21 de junio de 2006, cuyos debates se transcriben en el *DSCA* núm. 71, materializándose en el texto que fue publicado en el *BOCA* núm. 236, de 23 de junio de ese mismo año. En otra sesión plenaria, la de 21 y 22 de septiembre de 2006, tuvo lugar la designación de los diputados encargados de defender la Propuesta de Reforma en el Congreso (véase *BOCA* núm. 252, de 28 de septiembre).

Del paso del Estatuto aragonés por las Cortes Generales, en el momento de escribir estas líneas, queda reflejo en los Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados núms. 253-1, de 8 de septiembre de 2006 (texto de la iniciativa), 253-15, de 13 de febrero de 2007 (enmiendas presentadas al articulado), 253-17, de 28 de febrero de 2007 (informe de la Ponencia) y 253-18, de 5 de marzo de 2007 (donde se publica el correspondiente dictamen de la Comisión Constitucional).

Sobre el desarrollo de la política ambiental aragonesa, también puede encontrarse información institucional en el portal del Gobierno de Aragón (www.aragon.es), pinchando el enlace Departamento de Medio Ambiente.

OBPAM7A140 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:23:13

XV

Política ambiental de Canarias

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 336
2. Normativa: Leyes y reglamentos más significativos 337
   2.1. Instrumentos generales de intervención sobre el medio ambiente 337
      2.1.1. Evaluación de Planes y Programas 337
      2.1.2. Autorización ambiental integrada 338
   2.2. Normativa sectorial 338
      2.2.1. Hábitats naturales, flora y fauna protegida 338
      2.2.2. Los Espacios naturales protegidos 339
      2.2.3. Los Montes 339
      2.2.4. El Litoral 340
3. Organización: Administración y órganos de representación y participación 340
   3.1. Organización administrativa del medio ambiente 340
   3.2. Órganos de representación y participación 342
      3.2.1. El Foro Canario de Desarrollo sostenible 342
      3.2.2. Comisión de Ordenación del Territorio y medio Ambiente de Canarias (COTMAC) 342
      3.2.3. Consejo Asesor de medio Ambiente de Canarias 342
      3.2.4. Otros órganos colegiados 342
4. Ejecución de la política ambiental en Canarias 343
   4.1. Presupuestos 343
   4.2. Políticas y planes 344
      4.2.1. Desarrollo sostenible y planificación territorial 344
      4.2.2. Gestión de los Espacios Naturales Protegidos en el ámbito marino 346

OBPAM7A150 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:26:52

Página

4.2.3. Plan de contingencias por contaminación Marina Accidental de Canarias 347
4.2.4. Declaración de canarias como Zona Marítima de Especial Sensibilidad 347
4.2.5. Medio ambiente urbano 347
4.2.6. Fomento de la implantación de sistemas de gestión integrados (EMAS) 348
5. Jurisprudencia ambiental destacada 348
6. Conflictos y estado de recursos naturales 350
6.1. Datos de partida 350
6.2. Análisis de la situación y de los conflictos ambientales 350
Anexo 353
Reglamentos 353
Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 353
Planes 354
Composición de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial .. 356

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

A modo de resumen, puede decirse que la trayectoria de la política ambiental en Canarias, durante el año 2006, ha sido bastante exigua. Y ello porque ésta se ha limitado, prácticamente, a tareas de gestión, al no haberse dictado ninguna disposición normativa realmente relevante en dicho sector. A saber, lo más destacado ha sido la aprobación de dos reglamentos procedimentales referidos a la autorización ambiental integrada y a las autorizaciones en las servidumbres del dominio público marítimo-terrestre.

Por el contrario, sí que ha sido relevante la actividad administrativa de planificación de los Espacios Naturales Protegidos y la protección de especies, al haberse aprobado durante el año 2006 más de cuarenta planes reguladores de estos espacios, así como cinco planes de protección de especies.

Ya en otro orden de cosas, la actividad legislativa ha tenido más bien un carácter negativo. Así, son de destacar dos normas:

– Por un lado, la Ley 1/2006, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, la cual deroga dos Directrices de Ordenación General que trataban de contener el desarrollo urbanístico, racionalizando la adopción de criterios para el reconocimiento de asentamientos rurales y la clasificación de suelo urbanizable.

– Por otro lado, la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que suspende temporalmente las órdenes de demolición de viviendas en suelo rústico, disposición legal esta última que, a nuestro juicio, casa mal con la intención de las Directrices de Ordenación General de potenciar la disciplina urbanística y medioambiental, así como de preservar el paisaje rural y agrícola de las islas.

Finalmente, por lo que se refiere a la política de desarrollo sostenible, hay que decir que la actividad de la Administración en este año ha sido lenta, por no decir nula. Sin duda, uno de los hitos más importantes en este terreno fue la aprobación en el año 2003 de las Directrices de Ordenación General y del Turismo. Sin embargo, este primer instrumento precisaba un desarrollo posterior, tanto mediante Directrices sectoriales, como a través de otros elementos, como medidas fiscales, educativas y, sobre todo, mediante la Estrategia de Desarrollo Sostenible que se debía elaborar y aprobar por el Gobierno de Canarias. Pues bien, durante el año 2006 no ha existido labor alguna a este respecto, ya que no se ha culminado la tramitación de las Directrices sectoriales que estaban previstas, ni se ha procedido a la elaboración de la estrategia de desarrollo sostenible, y ello pese a que la Memoria de los Presupuestos para 2006 decía, expresamente, que ese año se aprobaría dicha Estrategia.

2. NORMATIVA: LEYES Y REGLAMENTOS MÁS SIGNIFICATIVOS

2.1. Instrumentos generales de intervención sobre el medio ambiente

2.1.1. Evaluación de Planes y Programas

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, fue incorporada al Derecho interno español mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente. Sin embargo, la Comunidad Autónoma de Canarias no ha incorporado, aún, de forma íntegra esta normativa a su Ordenamiento, aunque sí es cierto que el Gobierno de Canarias cuenta ya con un Anteproyecto de Ley de Evaluación y Prevención ambiental que recoge este instrumento de intervención.

No obstante, sí se ha llevado a cabo una incorporación parcial de la evaluación de planes y programas referida exclusivamente a los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, efectuada por el Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, que incorpora en sus artículos del 24 al 27 un procedimiento de evaluación para los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, del territorio y urbanísticos. Además, como conse-

cuencia de lo dispuesto en el artículo 26.6 de este Reglamento, el Gobierno de Canarias ha aprobado diversos «Documentos de Referencia» para la elaboración de los Informes de Sostenibilidad ambiental que han integrar la documentación de los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Más concretamente, estos Documentos de Referencia han de servir de guía para la elaboración de dichos Informes, al concretar el contenido y alcance que éstos deben tener. Concretamente, en diciembre de 2006 la Comisión de Ordenación del territorio y Medio Ambiente de Canarias aprobó los Documentos de referencia referidos a los Planes Insulares de Ordenación, Planes Generales de Ordenación, Planes Territoriales Parciales, Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos, Planes Territoriales Especiales de Residuos, Planes Especiales de Ordenación Turística Insular, e Instrumentos urbanísticos de desarrollo.

2.1.2. Autorización ambiental integrada

Como bien se sabe, la Directiva 1996/61/CEE, del Consejo de la UE, de 21 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, fue incorporada al Derecho interno español mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Sin embargo, contrariamente a lo que ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas, Canarias no cuenta con una legislación propia en esta materia, si bien el ya citado Anteproyecto de Ley de Evaluación y Prevención Ambiental de Canarias, incorpora también la regulación de la autorización ambiental integrada. En este sentido, merece destacarse que dicho anteproyecto es muy similar a la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la prevención ambiental de la Comunidad Foral de Navarra.

Por el contrario, se ha aprobado mediante Decreto 182/2006, de 12 de diciembre, el Reglamento que regula el órgano ambiental competente y el procedimiento de autorización ambiental integrada. Como no podía ser de otra manera, tratándose de una norma de rango reglamentario, que debe respetar el principio de legalidad, queda sometida a lo dispuesto en la ya citada Ley 16/2002.

En última instancia, y de acuerdo con los datos del Registro Estatal de Emisiones y Fuentes contaminantes (EPER-España), esta norma afecta a 38 instalaciones o complejos industriales situados en Canarias.

2.2. NORMATIVA SECTORIAL

2.2.1. Hábitats naturales, flora y fauna protegida

Canarias tiene declarados 174 Lugares de Interés Comunitario, distribuidos de la siguiente forma: 11 en Lanzarote, 13 en Fuerteventura, 37 en Gran Canaria, 45 en Tenerife, 27 en La Gomera, 32 en La Palma y 9 en El Hierro. Además tiene declaradas 28 Zonas de Importancia para las Aves (ZEPAS), distribuidas de la siguiente forma: 5 en Lanzarote, 6 en Fuerteventura, 5 en Gran Canaria, 4 en Tenerife, 3 en La Gomera, 2 en La Palma y 3 en El Hierro.

OBPAM7A150 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:26:52

Pues bien, mediante Anuncio de 25 de abril de 2006, la Viceconsejería de Medio Ambiente sometió al trámite de información pública el expediente para la aprobación de la Propuesta de Declaración como Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) a los denominados Sebadales de Antequera (Tenerife), Sebadales de Güigüí (Gran Canaria) y Piña de Mar de Granadilla (Tenerife).

En otro orden de cosas, el año 2006 ha sido especialmente prolijo a la hora de aprobar planes de protección de especies. El marco normativo en el que éstos surgen se conforma por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, así como el Decreto 151/2001, de 23 de julio, que específicamente crea el Catálogo de especies Amenazadas de la Comunidad Autónoma de Canarias. A este respecto, su artículo 5 determina que la inclusión de una especie, subespecie o población en el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias requerirá la redacción de un Plan de recuperación, para aquellas especies incluidas en la categoría de «en peligro de extinción», o de un Plan de Conservación del Hábitat, para aquellas especies que entran dentro de la categoría de «sensibles a la alteración de su hábitat».

Concretamente en este año 2006, se han aprobado los planes de recuperación del lagarto Gigante de La Gomera, del Cardo de Plata y la Jarilla de Cumbre, del Pico de Fuego, del Pico Cernícalo y del Guirre, así como el Plan de Conservación del hábitat de La Cuernúa.

2.2.2. Los Espacios naturales protegidos

En la actualidad, Canarias cuenta con 140 Espacios Naturales Protegidos, ordenados en diversas categorías que abarcan algo más del cuarenta por ciento de su territorio. Sin embargo, aunque tal declaración data de 1987, lo cierto es que el proceso de elaboración de los instrumentos de ordenación de dichos espacios comenzó siendo muy lento, ya que el primer plan data de 1999, aunque, en la actualidad, ya hay aprobados alrededor de 100 instrumentos de ordenación. Especialmente intensa ha sido la aprobación de planes y normas de espacios naturales protegidos en el presente año, ya que se han aprobado 42 planes y normas de Espacios Naturales Protegidos.

2.2.3. Los Montes

En la actualidad, la legislación que se aplica a los montes de Canarias es la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ya que esta Comunidad Autónoma no tiene legislación propia sobre la materia.

A este respecto, la única norma aprobada por el Gobierno de Canarias ha sido la Orden de 9 de junio de 2006, por la que se convocan las subvenciones para el fomento y gestión sostenible de montes privados para el año 2006, modificada por la Orden de 30 de noviembre de 2006. Dicha convocatoria no hace más que dar cumplimiento a la normativa general para este tipo de subvenciones recogida en

la Orden de 22 de septiembre de 2005, por la que se establecen las bases que han de regir las convocatorias para la concesión de subvenciones para el fomento y gestión sostenible de montes privados.

2.2.4. El Litoral

Como no puede ser de otra forma, al tratarse de un archipiélago, el litoral es uno de los elementos esenciales que conforman el medio natural de las Islas Canarias. Sin embargo, como bien se sabe, las competencias sobre estos espacios están compartidas entre diferentes Entes Públicos: Por un lado, el Estado al que corresponde salvaguardar las características propias del dominio público marítimo-terrestre, mediante su definición y la implantación de un completo cuadro de instrumentos para su defensa y protección, lo que se ha llevado a cabo a través de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; por otro, las Comunidades Autónomas que asumen, en general, la ordenación del territorio, y las costeras, en particular, la ordenación del litoral (como parte integrante de dicho territorio).

En todo caso, y dentro del proceso iniciado por el Ministerio de Medio Ambiente para llevar a cabo una gestión integrada de la costa, el 4 de febrero de 2006 se firmó un convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias para la gestión integral y sostenible del litoral, con la finalidad de coordinar y armonizar «las actuaciones en la franja costera en el marco del desarrollo sostenible compatible con el medio natural».

En última instancia, y en cuanto que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia para otorgar autorizaciones en la zona de protección del dominio público marítimo-terrestre (competencia de ejecución englobada en la materia de medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo), el Gobierno de Canarias, particularmente, ha dictado el Decreto 171/2006, de 21 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.

3. ORGANIZACIÓN: ADMINISTRACIÓN Y ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

3.1. Organización administrativa del medio ambiente

Dentro del Gobierno de Canarias la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial es el órgano encargado de la política ambiental. Concretamente, el artículo 1 del Decreto 20/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueba su Reglamento Orgánico lo define como: «el Departamento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que bajo la superior dirección del Consejero, prepara y ejecuta la política del Gobierno de Canarias en materia de medio ambiente, ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística».

Por consiguiente, la primera nota que caracteriza la organización administrativa del medio ambiente en Canaria es que una sola Consejería es la encargada de llevar a cabo la política ambiental, territorial y urbanística. Si bien, también es verdad que éste no es el único Departamento con competencias ambientales puesto que la materia de aguas, así como el control de otras actividades con incidencia ambiental se encuentran en otras Consejerías (como, por ejemplo, las cuestiones relativas a las aguas, que están atribuidas a la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, o la intervención sobre los procesos industriales y mineros, competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías).

Por lo que se refiere a la organización interna de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, hay que reseñar que está presidida por el Consejero, del que dependen directamente dos Viceconsejerías:

a) La Viceconsejería de Medio Ambiente; de la que dependen:

– La Dirección General de Calidad Ambiental; y

– La Dirección General del Medio Natural.

b) La Viceconsejería de Ordenación Territorial; y subordinadas a ella:

– La Dirección General de Ordenación del Territorio; y

– La Dirección General de Urbanismo.

Interesa en este momento enumerar, de forma muy genérica, las competencias de estos órganos. Así, el Consejero ejerce funciones sobre los siguientes campos: ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, conservación de la naturaleza, caza, residuos y residuos de envase, impacto ambiental, y organismos modificados genéticamente.

Por lo que se refiere a la Viceconsejería de Medio Ambiente hay que decir que es el órgano encargado de la coordinación y superior dirección en materia de medio ambiente, así como de formular la propuesta de resolución en aquellos procedimientos que deba resolver el Consejero. Tiene competencia sobe las siguientes materias: residuos y residuos de envases, impacto ambiental, montes, conservación de la naturaleza, caza, organismos modificados genéticamente y contaminación ambiental. Dentro de esta Viceconsejería existen, como ya se ha expuesto, dos Direcciones Generales: la Dirección General de Calidad Ambiental, con competencias en materia de Residuos y residuos de envases, sistemas de gestión y auditorías medioambientales e impacto ambiental; por otro lado, la Dirección General del Medio Natural, que se encarga de las materias relativas a la conservación de la naturaleza, la educación ambiental, la caza, los montes y los organismos modificados genéticamente.

En cuanto a la Viceconsejería de Ordenación Territorial, tiene competencias sobre la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística. De ella dependen dos Direcciones Generales: la Dirección General de Ordenación del Territorio, con competencias en materia de ordenación del territorio y de los recursos

naturales; y la Dirección General de Urbanismo, encargada de la ordenación urbanística.

3.2. Órganos de representación y participación

3.2.1. El Foro Canario de Desarrollo sostenible

Uno de los objetivos de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, es la formulación de la política ambiental canaria desde una perspectiva global. Al hilo de esta nueva concepción, la Directriz 142 prevé la creación del Foro Canario del Desarrollo Sostenible, como instrumento de información y participación, así como, un Observatorio del Desarrollo Sostenible, vinculado al Foro, como instrumento científico y técnico de evaluación y seguimiento del desarrollo sostenible en Canarias. Esta Directriz ha sido desarrollada por el Decreto 123/2004, de 31 de agosto, que venía a definir el Foro Canario de Desarrollo Sostenible como un órgano de consulta, participación, información, debate, propuesta y difusión del proceso de desarrollo sostenible en Canarias, para lo cual lleva a cabo el seguimiento y evaluación de la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible, de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices sectoriales que se aprueben en Canarias.

3.2.2. Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC)

Sin duda, la COTMAC constituye el principal órgano colegiado gestor de la ordenación de los recursos naturales del territorio y urbanística de Canarias, ya que a él le corresponde la aprobación del planeamiento, a excepción de las Directrices de Ordenación, los Planes Insulares de Ordenación, los Planes Territoriales Especiales y las Normas Técnicas de Planeamiento, sobre las que tiene, no obstante, debe emitir informe previo para su aprobación.

3.2.3. Consejo Asesor de Medio Ambiente de Canarias

Este órgano colegiado está compuesto por representantes de la Administración y de diversos sectores sociales y académicos, tiene por objeto articular la participación de las organizaciones representativas de aquellos sectores sociales, económicos, profesionales y personas de reconocido prestigio que puedan aportar propuestas fundadas y contribuir con su experiencia a la elaboración de la política de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de Canarias.

3.2.4. Otros órganos colegiados

Además de los anteriores, también existen otros órganos colegiados adscritos a la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente como son el Consejo Cartográfico de Canarias, la Comisión de Montes de Canarias, el Consejo de Caza,

el Consejo Canario de Residuos y la Comisión de seguimiento de la Actividad de Observación de Cetáceos.

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, POLÍTICAS Y PLANES

4.1. PRESUPUESTOS

El siguiente cuadro muestra las cifras globales de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2006.

Descripción	Cap. 1 Personal	Cap. 2 Gasto Corriente	Cap. 4 Transferencias Corrientes	Cap. 6 Inversiones Reales	Cap. 7 Transferencias de Capital	Cap. 8 Activos Financieros	Total
Dirección Política y de Gobierno	858.456	85.108					943.563
Disciplina Urbanística y Territorial			4.178.839				4.178.839
Ordenación del territorio	3.197.957	1.880.421	121.232	7.161.195			12.360.811
Apoyo a la modernización y de la gestión y elaboración del planeamiento				11.103.368			11.103.368
Coordinación y Planificación Medioambiental.	1.155.805	1.160.629	34.929.960	1.066.204	8.219.134		46.530.732
Información y seguimiento ambiental	1.980.441	471.993	18.021	196.078			2.666.543
Biodiversidad.							
Medio Natural		180.304	504.852	3.378.447	10.612.535		14.676.138
Calidad Ambiental	1.578.734	1.996.763		20.510.610	7.729.656		31.815.763
Dirección Administrativa y Servicios Generales.	3.837.317	736.408		581.456		12	5.154.193

En cuanto a las prioridades presupuestarias, en el programa relativo a la Ordenación del Territorio, además de la tramitación de los reglamentos de desarrollo del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, se pretendía continuar con el desarrollo del sistema de información territorial así como con el sistema de planeamiento, esto es, la tramitación y aprobación de los Planes Insulares, de los Planes de Espacios Naturales Protegidos y de los Planes Territoriales Parciales y Especiales. Para este fin se contaba, además, con otro Programa presupuestario destinado específicamente a apoyar de la modernización de la gestión y elaboración del planeamiento.

Otro de los programas que contaba con presupuesto en el año 2006 era el destinado a la coordinación y planificación ambiental, cuyo objetivo era integrar el medio ambiente en las políticas sectoriales, especialmente mediante el desarrollo

de las Directrices Sectoriales previstas en la Ley 19/2003, de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Asimismo, la Memoria de los Presupuestos de 2006 tenía previstas las partidas necesarias para la tramitación de la Estrategia Ambiental Canaria, la de Educación Ambiental y la de Biodiversidad, así como otras partidas destinadas a la elaboración de los mapas de ruido y planes de acción derivados de los mismos.

Finalmente, merecen mención otros programas como los relativos a la Información y Seguimiento ambiental, Biodiversidad, Medio Natural y Calidad Ambiental.

4.2. Políticas y planes

4.2.1. Desarrollo sostenible y planificación territorial

La Comunidad Autónoma de Canarias ha optado por establecer un sistema de planeamiento que integra la ordenación de los recursos naturales, la del territorio y la urbanística. Pues bien, el instrumento normativo de mayor rango dentro de esta ordenación son las citadas Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias aprobadas mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril.

La Directriz 140 de las de Ordenación General, prevé, al menos, la formulación de las Directrices sectoriales sobre Calidad Ambiental, Infraestructuras, Energía, Paisaje, Suelo Agrario, Vivienda y Litoral. Los Decretos 8/2004, 26/2004, 27/2004, 28/2004, 41/2004 y 42/2004 iniciaron la formulación de las mismas, habiéndose sometido incluso a información pública las relativas al Paisaje y las forestales. De acuerdo con lo dispuesto en la Directriz 140.3, las citadas Directrices sectoriales debían haberse aprobado provisionalmente en el plazo máximo de dos años, esto es, a más tardar el 16 de abril de 2005. Sin embargo, dicha aprobación no ha tenido lugar y ello pese a que el documento de Avance de las Directrices de Ordenación de los Recursos Forestales de Canarias está concluido desde junio de 2005 y el de las Directrices del Paisaje está fechado en diciembre de 2004.

En relación con la política de desarrollo sostenible también ha de dejarse constancia de la puesta en funcionamiento del Foro para el Desarrollo Sostenible. Ahora bien, lo cierto es que la realidad ha puesto de manifiesto que este foro, constituido parcialmente en 2006, ha tenido una actividad prácticamente nula, al carecer de los medios necesarios para ello. Así, tras la primera reunión de constitución, en la participaron exclusivamente que los miembros nombrados por el Gobierno o que pertenecían al mismo por disposición de su Reglamento, el Gobierno ni siquiera ha procedido a nombrarlos formalmente, completando así la composición del foro. Por lo demás, aparte de la mentada sesión constitutiva, éste foro sólo se ha reunido en una ocasión para examinar la comunicación del Gobierno al Parlamento en cumplimiento de la disposición transitoria segunda de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de ordenación general y del turismo de Cana-

rias, sobre la evolución del sector turístico y el ritmo de crecimiento de las camas turísticas en Canarias.

En otro orden de cosas, otra cuestión a destacar relativa a la planificación territorial y el desarrollo sostenible en Canarias es el desarrollo de las Directrices del Turismo: nos referimos a la determinación del ritmo de crecimiento de nuevas plazas turísticas, y más concretamente, transcurrido ya el primer trienio de aplicación de las Directrices, la determinación de los ritmos de crecimiento de nuevas plazas turísticas para el período comprendido entre los años 2006 y 2009.

En relación a esta cuestión, conviene recordar que la Disposición Transitoria segunda de la citada Ley 19/2003, de 14 de abril estableció el ritmo de crecimiento de nuevas plazas alojativas en el período de los tres primeros años de vigencia de las mismas; a saber: Para las islas de Gran Canaria, Tenerife, Lanzarote y Fuerteventura se dispuso que durante dicho período no habría crecimiento de nuevas plazas turísticas, mientras que para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma se fijó un crecimiento no superior a 200, 1.100 y 1.750 plazas respectivamente.

Pues bien, de acuerdo con esta Disposición Transitoria, transcurridos tres años, el Gobierno de Canarias debía presentar una comunicación sobre la evolución del mercado turístico, que fue presentada por el Gobierno de Canarias al Parlamento de Canarias y publicada el 2 de mayo de 2006 en el Boletín Oficial de dicho Parlamento. Dicha Comunicación venía a concluir que:

> «la importancia del sector para la economía del archipiélago hace absolutamente necesario tomar medidas pertinentes para, por un lado, contener el exceso de oferta y evitar la caída de rentabilidad, y por otro, permitir el desarrollo de una oferta diferenciada de alta calidad y valor añadido que, junto con la seguridad que ofrece un destino europeo como Canarias, nos permita competir con los destinos emergentes que ofrecen precios bajos».

Sin embargo, ha finalizado el año 2006 y el Parlamento de Canarias no ha aprobado aún la Ley que debía fijar los nuevos ritmos de crecimiento por lo que, de conformidad con la Ley 19/2003 han quedado prorrogados los vigentes hasta ese momento, contenidos en la Disposición Transitoria Segunda y que han quedado expuestos anteriormente.

Por lo que se refiere a los Planes Especiales de Ordenación Turística Insular, también previstos en la Ley 19/2003, hay que destacar que dicha norma les encomendaba la misión de adaptar la ordenación turística a los límites y ritmos de crecimiento que, como acaba de ponerse de relieve, cada tres años fijaría el Parlamento de Canarias, para lo cual, los Cabildos Insulares debían formular «Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, para el ámbito de la isla, que podrán contener normas de aplicación directa, normas directivas y recomendaciones». En 2006 se ha aprobado el Plan Especial de ordenación turística de la Isla de Tenerife, así como el de la isla de El Hierro, estando en tramitación el de las restantes islas.

OBPAM7A150 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:26:52

Finalmente, en otro orden de cosas, también hay que aludir a la derogación de dos Directrices de Ordenación General [concretamente las Directrices 63.2.a) y la 67.1.d) que establecían las condiciones para reconocer asentamientos rurales, así como un límite de 250 m^2 por habitante y plaza alojativa para clasificar el suelo como urbanizable]. Dicha derogación ha tenido lugar a través de la Ley 1/2006, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero de viviendas de Canarias. A nuestro juicio, esta derogación merece una doble consideración crítica: Por un lado, de orden material, al haberse eliminado dos requisitos importantes para alcanzar uno de los objetivos de las Directrices, cual es la contención del uso urbanístico del suelo; y, por el otro, de orden formal, ya que dicha derogación se ha realizado mediante una Ley ordinaria, sin seguir el procedimiento regulado para la aprobación de las Directrices regulado en el artículo 16 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, que prevé una tramitación administrativa previa, incluyendo avance, participación ciudadana y consulta a las Administraciones Públicas implicadas, aprobación inicial, nueva fase de información y consulta, elaboración de un texto final provisional, remisión al Parlamento y aprobación definitiva por éste mediante Ley. Y todo ello porque está claro que si éste es el procedimiento a seguir para aprobar las Directrices, su modificación también debía haber seguido el mismo procedimiento.

4.2.2. Gestión de los Espacios Naturales Protegidos en el ámbito marino

Una de las novedades más interesantes y, a la vez, que más problemas plantea en relación con la protección de los espacios naturales protegidos es la relativa a los espacios marinos. Es sabido que ya desde la propia Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre se abrió una primera discusión en torno a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de protección de los espacios marinos. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 102/1995, 156/1995, 195/1998, 97/2002, 194/2004, 35 y 36/2005, 101/2005, abordaron esta cuestión desde diversas perspectivas, repartiendo las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de diversos criterios. A saber, básicamente, eran dos: De una parte, la conexión entre el territorio y el espacio marino a proteger; y, de la otra, la situación del lugar a proteger, esto es, si estaban en aguas interiores o en el mar territorial.

No obstante lo anterior, dicha cuestión competencial continúa generando problemas, que se han acentuado a raíz de la integración de diversos espacios situados en el mar en la Lista de Lugares de Interés Comunitario de diversos espacios situados en el mar. Pues bien, en julio de 2006, el Consejo de Estado emitió un Informe a solicitud de la Ministra de Medio Ambiente «sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas».

Pese a la existencia de esta cuestión competencial, algunos Cabildos Insulares, han iniciado la redacción de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de algunos Lugares de Interés Comunitario en el ámbito marino.

4.2.3. Plan de contingencias por contaminación Marina Accidental de Canarias

En el año 2006, el Gobierno de Canarias aprobó el Plan Específico de contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias (PECMAR), en el que se prevén distintas medidas de protección en función de las peculiaridades de cada una de las islas, y se determinan las competencias que corresponden a los distintos sectores implicados ante un episodio de contaminación marina.

4.2.4. Declaración de canarias como Zona Marítima de Especial Sensibilidad

La Organización Marítima Internacional declaró en el año 2006 a las Islas Canarias como Zona Marítima de Especial Sensibilidad. Tal declaración implica la delimitación de zonas restringidas a la navegación, así como el establecimiento de unas rutas de tráfico marítimo para la navegación en tránsito cuyo origen o destino no sea un puerto de las Islas Canarias, todo ello con la finalidad de preservar el medio marino de una posible contaminación, alejando dichas rutas de los lugares mejor conservados.

4.2.5. Medio ambiente urbano

En enero de 2006, la Comisión Europea aprobó la Estrategia comunitaria para el medio ambiente urbano [COM (2005), 718 final, de 11 de enero de 2006]. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente ha elaborado un Libro Verde del Medio Ambiente Urbano y la Estrategia de Medio Ambiente Urbano, trabajos realizados en el marco de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Agencia de Ecología Urbana de la Ciudad de Barcelona. En esta misma línea, algunos Ayuntamientos de las islas llevan tiempo trabajando en la aprobación de Ordenanzas de medio ambiente y en la implantación de la Agenda Local 21. Concretamente, en el año 2006, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria a través de la Fundación Universitaria de Las Palmas firmaron un convenio de colaboración con el objetivo de que el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria llevara a cabo una investigación con un doble objetivo: 1) Emitir un informe sobre las competencias del Ayuntamiento para elaborar y aprobar una ordenanza general de medio ambiente, así como sobre la forma de llevar a cabo una gestión urbana sostenible, esto último en el marco de la Estrategia Comunitaria para el Medio Ambiente Urbano; y, 2) elaborar un avance de normativa ambiental para el municipio de las Palmas, esto es, la redacción de un borrador de Ordenanza General de Medio ambiente que incluyó los siguientes aspectos: aire, ruidos y vibraciones, aguas, residuos, espacios naturales, espacios libres y árboles de importancia singular, energía, litoral, responsabilidad ambiental, procedimientos administrativos, infracciones y sanciones.

4.2.6. Fomento de la implantación de sistemas de gestión integrados (EMAS)

El Reglamento comunitario 761/2001, de 19 de marzo, por el que se permite que las organizaciones se adhieran, con carácter voluntario, a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) establece que los Estados miembros fomentarán la participación en el mismo de las organizaciones, en particular de las pequeñas y medianas empresas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto 35/2002, de 8 de abril, vino a regular el procedimiento para la aplicación de dicho Reglamento en la Comunidad Autónoma. Así, como ya se dijo, el Sistema de Gestión y Auditoría Medioambiental constituye un sistema al que puede adherirse voluntariamente cualquier organización. Pues bien, dicho Decreto establece como una de las funciones de la Viceconsejería de Medio Ambiente la de «fomentar la participación en el EMAS, particularmente de las pequeñas y medianas empresas». Para llevar a cabo dicha función, se dictó la Orden de 25 de septiembre de 2005, que estableció las bases que han de regir las convocatorias para la concesión de subvenciones para el fomento de la instauración de los sistemas de gestión medioambiental en las organizaciones que se adhieran voluntariamente al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental.

En el año 2006, mediante la Orden de 5 de junio se convocaron dichas ayudas y, finalmente, la Orden de 30 de octubre de 2006 concedió 40 ayudas a diversas empresas y organizaciones de muy diversa índole y sectores para la implantación de estos sistemas.

Según los datos de la Consejería de Medio Ambiente y Política Territorial, en la actualidad, en la Comunidad Autónoma de Canarias hay 37 organizaciones inscritas en el Registro del Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental (EMAS).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 11 de septiembre de 2006 (JUR 2006, 294420), se refiere a la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones del municipio de Arrecife de Lanzarote. La presente Sentencia aborda la cuestión del alcance de la potestad de los Ayuntamientos de dictar Ordenanzas en materia de ruidos y vibraciones. A tal efecto, estudia tres cuestiones íntimamente relacionadas con la distribución de competencias que, en esta materia, lleva a cabo la Ley territorial 1/1998, de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas. Y, a la vista de lo anterior, concluye que la Ordenanza se ha extralimitado en tres aspectos concretos: al establecer la obligatoriedad de instalar aparatos de control permanente de la emisión fónica, el aislamiento acústico de las edificaciones, así como la valoración de los niveles de emisión. La sentencia basa su argumentación en la reserva reglamentaria que hace el artículo 38 de la citada Ley 1/1998 a favor del Gobierno regional en estas mate-

rias, concretamente, en cuanto al aforo máximo, la seguridad y prevención de incendios, la salubridad e higiene, los accesos, la iluminación, la ventilación y el aire acondicionado, la insonorización, la comodidad de los usuarios y la evitación de molestias a terceros, la paliación de efectos negativos en el entorno, las medidas relativas a la accesibilidad y la supresión de barreras físicas, así como «los requisitos y condiciones a que deban sujetarse las actividades clasificadas según la calificación de las mismas». Y, en última instancia, concluye que la Ordenanza entra a regular unas materias que le estaban vedadas al haber exigido el legislador que fueran desarrolladas por Decreto del Gobierno de Canarias.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 29 de mayo de 2006 (JUR 2006, 212051), trata sobre la Evaluación de impacto ambiental de cantera industrial. Esta resolución judicial aborda una cuestión que no es nueva, cual es la articulación entre la legislación básica estatal en materia de Impacto Ambiental y la legislación autonómica canaria, sobre todo, dada la discordancia entre ambas normas a la hora de determinar las actividades sometidas a evaluación y por la exención que la Disposición Transitoria Primera de la Ley autonómica 11/1990, de 13 de julio, de Prevención de Impacto Ecológico realiza respecto de los proyectos presentados para su autorización durante un período de seis meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley. Pues bien, el Tribunal declara inválida la aplicación que la Comunidad Autónoma de Canarias había realizado de la exención prevista en la Disposición Transitoria Tercera (lo que implicaba no seguir el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental para esta cantera a cielo abierto), y declara que hay que aplicar la normativa estatal, sobre todo, porque cuando se llevó a cabo la solicitud de la autorización «había finalizado el plazo de transposición de la Directiva», siendo de aplicación supletoria (sic) la legislación estatal.

En último término, la Sentencia estudia si la citada actividad afectaba o no a un área importante para las aves incluida en el IBA, cuyas condiciones podrían verse deterioradas por las vibraciones, ruidos y polvo generadas por la actividad. A este respecto, la Sentencia recoge la carta de emplazamiento de la Comisión Europea en la que se afirma que el proyecto «implicaría una contaminación y/o deterioro que, en aplicación de la última frase del artículo 3.4 de la Directiva, las autoridades españolas deberían haberse esforzado en evitar», lo que le lleva concluir que «estamos ante un proyecto que puede tener un impacto considerable por su naturaleza, existiendo el riesgo de que transforme de manera importante o irreversible factores medioambientales, con independencia de sus dimensiones».

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 9 de febrero de 2006, (JUR 2006, 123457), se refiere a las normas de conservación del monumento natural de Tindaya. Particularmente, el recurso interpuesto impugna las normas de conservación del Monumento Natural de Tindaya aprobadas por Orden de 16 de abril de 2003, que permiten las extracciones mineras en el interior del monumento natural, que constituyan un subproducto en cuanto a volumen y características de la extracción y cuya ejecución sea parte de la construcción de un equipamiento de ocio

general para toda el área protegida que deberá ser informado preceptivamente por el Patronato Insular de Espacios Naturales Protegidos de la isla de Fuerteventura. Naturalmente, la norma en cuestión se refiere a la construcción de un cubo de 50x50 metros ideado por el artista Eduardo Chillida. Pues bien, siguiendo otros pronunciamientos anteriores, la Sentencia en cuestión afirma la legalidad de la Norma, en cuanto considera que «no puede afirmarse que los minerales de la Montaña de Tindaya determinen la protección de este espacio natural sino que el valor de protección es primordialmente el estético y paisajístico, es decir, si aspecto externo, incluida la flora y los motivos rupestres también protegidos».

6. CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Un análisis de la situación ambiental de Canarias, así como de los conflictos que sobre éstos se plantean en las islas, ha de partir, necesariamente, de la constatación de algunos datos relevantes sobre su realidad física, natural y económica.

6.1. Datos de partida

Las Islas Canarias constituyen un archipiélago situado a 100 km de la costa africana, con una superficie total de 7.273 km^2. Las islas poseen una gran riqueza natural lo que ha llevado a proteger más del cuarenta por ciento de su territorio, conformándose como un sitio importante para la protección de los hábitats europeos, ya que de los 168 citados en el Anexo I de la Directiva de Hábitats, 24 se encuentran en las islas.

Sin embargo, junto a esa riqueza natural, el archipiélago canario tiene una gran población en relación con la dimensión de su territorio, estando, pues, densamente poblado (264,3 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que triplica la media española).

En cuanto a la estructura económica de las islas, hay que dejar constancia de que el sector servicios y, más concretamente, el turismo, es el motor de su economía. Así, en 2005, último año del que se tienen datos, en torno al 79 por ciento del Producto Interior Bruto regional ha sido generado por este sector.

Finalmente, también hay que tomar en consideración que la región cuenta con un régimen económico y fiscal diferenciado que conlleva, entre otras cosas, contar con importantes incentivos fiscales a la inversión, destacando como el más importante, la reserva de inversiones.

6.2. Análisis de la situación y de los conflictos ambientales

Sin duda, tal como se ha puesto de manifiesto en el año 2006, la dinámica económica de las islas es la que condiciona, de manera fundamental, la situación y los conflictos ambientales. Efectivamente, ha de reconocerse que los datos recogidos este año, en relación a la situación ambiental de Canarias, son consecuencia

de la dinámica económica de las islas. Así, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Observatorio de la Sostenibilidad de España, en el período comprendido entre los años 1987 y 2000, se observan cambios en la ocupación del suelo, destacando la disminución neta de zonas agrícolas (en particular, tierras de labor en secano y frutales) y el aumento de la superficie de regadío, en detrimento de zonas forestales. Las superficies artificiales corresponden en su mayor parte a zonas urbanas (76,4 por ciento) situándose, no obstante, su evolución en los últimos años entre los más bajos de España. Las zonas industriales, comerciales y de transporte son las que más han aumentado en términos relativos, siendo el incremento de las infraestructuras el que ha originado el crecimiento experimentado por el conjunto de las superficies artificiales.

Precisamente este incremento de las infraestructuras, y por consiguiente, del tráfico, ha sido uno de los factores que ha generado un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 76,76 por ciento en el período comprendido entre los años 1990 y 2002. De esta forma, la Comunidad Autónoma de Canarias se convierte, en el conjunto de las Comunidades del Estado, en la región en la que este crecimiento es mayor en este período.

Más concretamente, las infraestructuras portuarias han dado lugar a conflictos entre la Administración pública canaria y los grupos ambientalistas. Concretamente, la intención de construir un Puerto en Granadilla (Tenerife) ha abierto uno de los debates más intensos y duros que han tenido lugar en las islas durante este año 2006. La isla de Tenerife ya cuenta con un puerto situado en su capital, Santa Cruz de Tenerife, si bien la Autoridad Portuaria y el Gobierno de Canarias defendían la necesidad de un nuevo puerto comercial e industrial ligado al ya existente Polígono Industrial de Granadilla. La afección a determinados Lugares de Interés Comunitario de la construcción del puerto de Granadilla fue lo que dio lugar a que los grupos ambientales presentaran una queja ante la Comisión Europea y el Defensor del Pueblo Europeo en contra de la construcción del Puerto.

Dicha queja se basaba en la vulneración de dos normas comunitarias: Por un lado, la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, al no haberse cumplido con los requisitos necesarios a la hora de llevar a cabo el Estudio de Impacto Ambiental, no haberse evaluado todos los efectos sobre el medio, y no haber estudiado alternativas al Proyecto presentado. Por otro, la vulneración de la Directiva 92/43, de 21 de mayo, sobre las hábitats, ya que la construcción del puerto afectaba al Lugar de Interés Comunitario «Sebadales del Sur de Tenerife».

Con todo, la cuestión principal se centraba en determinar si era o no posible aplicar el artículo 6.4 de la Directiva que permite la realización de proyectos por razones de interés público (incluidos los de orden económico y social) a falta de soluciones alternativas y pese a la evaluación negativa de las repercusiones del Proyecto sobre un lugar declarado Lugar de Interés Comunitario, e incluido en la Red Natura 2000.

Pues bien, la Comisión, aceptó la realización de este proyecto por concurrir «razones imperiosas de interés público», rechazando la existencia de alternativas viables a la construcción del puerto de Granadilla. Con esta respuesta, el Defensor del Pueblo Europeo procedió también al archivo de la queja de los grupos ecologistas, si bien éstos han solicitado que continúe su investigación puesto que, en su opinión, sí existen alternativas viables a la construcción del Puerto de Granadilla.

Otra cuestión siempre presente en los conflictos ambientales de Canarias es la construcción de nuevas zonas turísticas. En este sentido, hay que decir que Fuerteventura es una de las islas que ha tenido una notable expansión en los últimos años. Particularmente, destaca el desarrollo turístico de municipios como el de La Oliva, en el que se han aprobado, incluso, planes parciales sin contar con la necesaria cobertura del planeamiento general, afectando, además, a lugares incluidos en las inventarios de IBAS, como merecedores de protección. A título de ejemplo, uno de estos lugares era la costa de Majanicho, afectada por el Plan Parcial «Casas de Majanicho», que ha sido anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 2 de octubre de 2006, dictada como consecuencia de un recurso interpuesto por el Colectivo Ecologista Cultural Agonane, que argumentaba que se había aprobado el Plan Parcial sin publicarse la modificación de las Normas Subsidiarias, que debían darle cobertura. Además, la Sentencia destacaba la existencia de estudios realizados por expertos de Aves Esteparias de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en los que se ponía de manifiesto que se habían avistado ejemplares de Hubara en el área del jable de Majanicho. Frente a dichos informes, la única respuesta del Ayuntamiento era un Decreto del Alcalde en el que se afirmaba que no podía haber peligro para las Hubara «pues no habita en las zonas de malpaís al carecer de alimentos y espacio para su desarrollo, entendiéndose que no se provoca daño ecológico ni paisajístico alguno». Como declara la aludida Sentencia, a la vista de las alegaciones presentadas y fundadas en informes científicos, en este caso, no bastaba ampararse en supuestos informes de un colectivo indeterminado de terceros cuyas opiniones ni siquiera figuran en el expediente.

Ya para finalizar este recorrido por lo hitos más importantes del año 2006, y en relación con la protección del paisaje, hay que destacar que el principal problema en relación al mismo sigue siendo la indisciplina urbanística. En este sentido, de conformidad con un informe sobre las denuncias tramitadas por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), Tenerife constituía la provincia española con mayor número de infracciones denunciadas con 947 denuncias, y Las Palmas la cuarta con 554. Además, la Comunidad Autónoma en su conjunto, con 2.221 infracciones denunciadas, la primera región de España en número de denuncias, superior a Málaga (1136), Murcia (992) o Madrid (505).

ANEXO

REGLAMENTOS

Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias. (194032 bytes)

Decreto 62/2006, de 16 de mayo, por el que se establecen medidas para favorecer la protección, conservación e identidad genética de la palmera canaria (Phoenix canariensis). (21424 bytes)

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 44/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 9 febrero

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso núm. 111/2006.
Normas de conservación del monumento natural de Tindaya.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 70/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 7 marzo

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso núm. 310/2005.
Reglamento de la Ley de puertos de Canarias.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 76/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 14 marzo

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso contencioso-administrativo núm. 160/2006.
Ordenanza municipal de las infraestructuras de telecomunicaciones.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 91/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 16 marzo

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso núm. 308/2003.
vertidos

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Las Palmas, núm. 48/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 17 marzo

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso núm. 1568/2002.
Amojonamiento monte arguineguín Gran Canaria

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Las Palmas, núm. 33/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 17 marzo

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso núm. 1021/2003.
Ordenanza municipal de telecomunicaciones Municipio de Las Palmas de Gran Canaria.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 110/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 4 abril

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso núm. 678/2002.
Sanción administrativa en materia de minas

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Las Palmas, núm. 80/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 26 abril

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa
Recurso núm. 660/2002.
Sobre infracción en materia de medioambiente, siendo la cuantía de seis mil diez euros con doce céntimos.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia las Islas Canarias, Las Palmas, núm. 106/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 29 mayo

Recurso contencioso-administrativo núm. 1045/2001.
Evaluación de impacto ambiental de cantera industrial.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia las Islas Canarias, Las Palmas, núm. 210/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 11 septiembre

Recurso contencioso-administrativo núm. 553/2002.
Ordenanza municipal de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.

PLANES

PLANES DE ESPECIES

Decreto 146/2006, de 24 de octubre, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Recuperación del Lagarto Gigante de La Gomera (Gallotia Bravoana). (84334 bytes)

– Decreto 167/2006, de 14 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Recuperación del Cardo de Plata, Stemmacantha cynaroides, y de la Jarilla de Cumbre, Helianthemum juliae.

– Decreto 170/2006, de 21 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Recuperación del Pico de Fuego, Lotus pyranthus, y del Picocerní-calo, Lotus eremiticus.

– Decreto 180/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Conservación del Hábitat de La Cuernúa, Caralluma burchardii.

– Decreto 183/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Recuperación del Guirre, Neophron percnopterus.

PLANES DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Gomera

Plan Director de la Reserva Natural Especial de Puntallana

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Valle de Gran Rey.

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico Acantilados de Alajeró.

Normas de Conservación del Monumento Natural Charco del Cieno.

Normas de Conservación del Monumento Natural del Barranco del Cabrito.

Normas de Conservación del Monumento Natural Los Órganos.

Normas de Conservación del Monumento Natural Roque Blanco.

Normas de Conservación del Monumento Natural Roque Cano.

Normas de Conservación del Monumento Natural Los Roques.

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural Valle Gran Rey.

La Palma

Plan Director de la Reserva Natural Integral del Pinar de Garafía.

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Las Nieves.

Normas de Conservación del Monumento Natural del Barranco del Jorado.

Normas de Conservación del Monumento Natural Costa de Hiscaguán.

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico Juan Mayor.

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico Barranco del Agua.

Plan Especial de Conservación del Paisaje Protegido de Las Angustias.

El Hierro

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Frontera.

Plan Director de la Reserva Natural Integral de Mencafete.

Normas de Conservación del Monumento Natural Las Playas.

Plan Especial del Paisaje Protegido de Timirijaque.

Gran Canaria

Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo.

Paisaje Protegido de Las Cumbres.

Normas de Conservación del Monumento Natural de Arinaga.

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Pilancones.

Plan Especial del Paisaje Protegido de Lomo Magullo.

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico Juncalillo del Sur.

Lanzarote

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Archipiélago Chinito.

Plan Director de la Reserva Natural Integral Los Islotes.

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Archipiélago Chinito.

Normas de Conservación del Monumento Natural la Corona.

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico Los Jameos.

Tenerife

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Teno.

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico de Intiarán.

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico Tabaibal del Porís.

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico La Caleta.

Normas de Conservación del Monumento Natural La Derriscaderos.

Normas de Conservación del Monumento Natural Las Montañas de Ifara y Los Riscos.

Fuerteventura.

Normas de Conservación del Monumento Natural Cuchillos de Vigán.

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Islote de Lobos.

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Corralero.

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Jandía.

COMPOSICIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

Consejero: Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez.

Viceconsejería de Medio Ambiente: Iltma. Sra. Milagros Luis Brito.

Viceconsejería de Ordenación Territorial: Iltmo. Sr. D. Fernando José González Santana.

Dirección General de Calidad Ambiental: Iltmo. Sr. D. José Alberto Díaz-Estébanez y León.

Dirección General del Medio Natural: Iltmo. Sr. D. Juan Carlos Moreno Moreno.

Dirección General de Ordenación del Territorio: Iltmo. Sr. D. Miguel Ángel pulido Rodríguez.

Dirección General de Urbanismo: Iltmo. Sr. D. Rafael Castellano Brito.

Secretaría General Técnica: Iltma. Sra. Dña. Pilar Herrera Rodríguez.

XVI

Política ambiental de Cantabria en 2006

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Sumario

Página

1. Valoración general 359
1.1. La actividad normativa 359
1.1.1. Instrumentos de intervención administrativa 360
1.1.2. Protección de los recursos naturales 365
1.1.3. Lucha contra la contaminación 370
1.1.4. Otros objetos 372
1.2. La organización y la actividad administrativa 374
1.3. Jurisprudencia ambiental destacada 377
1.4. Conflictos y estado de los recursos naturales 379
2. Apéndice informativo 381
2.1. Organización 381
2.2. Normativa 383
2.3. Instrumentos de planificación 384
2.4. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia 384
2.5. Publicaciones jurídicas 385

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

1.1. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

El 2006 ha sido un año normativamente prolífico. Se han aprobado varias e importantes leyes ambientales –o con notable significación ambiental– de las que debo dar cuenta seguidamente.

OBPAM7A160 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:06:02

1.1.1. Instrumentos de intervención administrativa

La prevención y control administrativo de las actividades ambientalmente relevantes (a través de la evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental integrada y el control de las tradicionalmente denominadas actividades clasificadas) venía realizándose principalmente con directa aplicación de la legislación estatal, pues el escaso desarrollo normativo autonómico se refería sólo a la evaluación de impacto ambiental (Decreto 50/1991, de 29 de abril, modificado por los DD. 77/1996, de 8 de agosto y 38/1999, de 12 de abril). Esta última normativa autonómica suscitó algunos conflictos que revelaban la deficiente trasposición o el incumplimiento de la normativa básica. En unos casos, porque no se exigía la evaluación de algunos proyectos que resultaba preceptiva según la normativa comunitaria; en otros, porque se exigía la evaluación careciendo de la debida cobertura legal para establecerla (caso de los planes de urbanismo, hasta que se aprobó la Ley de Cantabria 5/2002, en el sentido exigido por la Directiva 42/2001); y en otros, en fin, porque algunos proyectos se evaluaban por el procedimiento intermedio que no llevaba información pública, ni exigía al promotor todos los requisitos propios de un estudio de impacto ambiental previstos en la normativa básica.

Esta deficiente articulación de la normativa autonómica y la aplicación directa de la legislación estatal básica, en algún caso muy antigua (como el RAMINP), suscitaban algunas incertidumbres jurídicas y restaban eficacia a la intervención preventiva de la Administración ambiental, poniendo en evidencia la necesidad de actualizar y desarrollar la normativa autonómica para lograr un control integrado e integral de las actividades e instalaciones con incidencia ambiental efectiva o potencial.

Tal es el objetivo confesado de la muy importante *Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.* Una norma que ha venido a integrar en un sistema unitario, coherente y racional todas las actuaciones administrativas de prevención, de control del funcionamiento (verificación, inspección, corrección y adaptación) y de sanción y a despejar algunas incertidumbres jurídicas. Aunque también suscita algunas otras que quizás puedan disiparse cuando se produzca su desarrollo reglamentario (pendiente al concluir este informe), resultando éste indispensable para la correcta aplicación de la Ley y, por tanto, inaplazable.

Del nuevo texto legal debe destacarse, como he dicho, su vocación sistemática, el propósito de racionalizar y ordenar el conjunto de técnicas, procedimientos, instrumentos y registros en los que descansa el control administrativo de los efectos ambientales de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades. Control administrativo que se pretende sea integral, de modo que no pueda sustraerse a él ninguna actuación susceptible de producir dichos efectos, pero también proporcionado a la potencial gravedad o alcance de los mismos, escalonando u ordenando en función de ella la intensidad de la intervención administrativa. Así, las actuaciones a controlar se distribuyen y enuncian por listas, sujetándose respectivamente a los trámites de la autorización ambiental integrada (Anexo A), de la eva-

luación de impacto ambiental de planes y programas (anexo B.1, habiéndose singularizado procedimentalmente la de los planes urbanísticos), de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, instalaciones o actividades (Anexo B2) y de la comprobación ambiental (Anexo C), sirviendo esta última, además, como cauce de control residual o de cierre, pues resulta exigible para cualquier otra actuación no prevista en los citados anexos. Listados que, por otra parte, cualquiera que sea la valoración que merezca su acierto técnico, pueden ser actualizados con facilidad, pues la Ley los hace objeto de una deslegalización condicionada: el Gobierno podrá modificarlos, en cuanto no lo impida la legislación estatal o comunitaria, para adecuarlos al progreso y estado de la técnica y para mantener o mejorar los criterios de protección ambiental resultantes de ellos (DF 1ª).

Bajo esta sistemática, que tiene la ventaja de la claridad y sencillez, y siguiendo la pauta marcada por la legislación estatal básica y la normativa comunitaria, se desarrollan los preceptos de la Ley, regulando los trámites esenciales de cada uno de los procedimientos de control mencionados y su objeto específico. Esta regulación de finalidad preventiva, apoyada por otras disposiciones y medidas de tipo organizativo, se completa con un conjunto de medidas de tipo reactivo, de disciplina ambiental, basadas en la inspección de las actividades y en la imposición de sanciones por la comisión de las infracciones que enuncia la propia Ley.

La obligada brevedad de este informe impide dar cuenta detallada de las disposiciones que contiene la Ley, pero es necesario dejar apuntadas algunas de sus previsiones más significativas. Entre ellas están, por ejemplo, las destinadas a reforzar la eficacia del control ambiental y de la actuación administrativa, como (i) la prohibición de poner en funcionamiento la actividad o instalación hasta que se levante el acta de conformidad ambiental de la misma; (ii) la prohibición de suministrar electricidad, aguas, gas, telefonía u otros servicios similares en ausencia de dicha acta; (iii) la facultad de exigir adicionales medidas correctoras para instalaciones ya en funcionamiento, pudiendo incluso llegar a suspenderse temporalmente su actividad hasta que se adopten; (iv) la posibilidad de dejar sin efecto las autorizaciones ambientales cuando circunstancias sobrevenidas impidan o hagan inconveniente la continuación de la actividad, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que puedan derivarse de ello; (v) el reconocimiento de la condición de autoridad del personal encargado de la vigilancia e inspección ambiental y la presunción legal de veracidad de las actas que levante; (vi) la formación de un registro ambiental en el que se anotarán todas las actuaciones de intervención, comprobación, inspección y fiscalización efectuadas por las Administraciones autonómica y locales; (vii) la nulidad radical de las autorizaciones de apertura o funcionamiento que se otorguen sin la debida comprobación ambiental; (viii) la obligación de asesorar e informar adecuadamente a los promotores, actuación preventiva que propicia un tráfico jurídico más seguro y permite agilizar la tramitación administrativa y evitar conflictos y recursos; (ix) la definición de infracciones adicionales a las previstas en la legislación estatal o la sustancial elevación de las cuantías máxi-

mas de las multas que contempla; o (x) la competencia paralela que ostentan la Administración regional y los Municipios para perseguir las infracciones leves.

La última previsión mencionada debe ponerse en relación con el principio de autonomía local. A este respecto, el borrador de la ley preveía incluso que fueran los Ayuntamientos los que efectuaran por sí mismos la valoración o comprobación ambiental de las actividades para las que otorgaban licencia de actividad o apertura, contando para ello con la asistencia y colaboración de la Administración regional si les fuera precisa. Pero la idea no fue bien recibida por muchos Municipios, alegándose carencia de medios técnicos y humanos para asumir esa competencia y, por ello, esa intervención ambiental quedó atribuida a una Comisión para la Comprobación Ambiental que vendrá a desarrollar una función parecida a la que venía ejerciendo la Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aunque su composición, pendiente del desarrollo reglamentario, debería ser distinta a la de esta última por las razones que más adelante se indicarán. Por otro lado, la Ley permite delegar el ejercicio de la potestad sancionadora autonómica en los Municipios (salvo cuando se refiera a infracciones graves) y que éstos realicen, en el ámbito de sus competencias, las actuaciones inspectoras que tengan por convenientes y tipifiquen infracciones y sanciones en sus ordenanzas o regulen en ellas, de acuerdo con lo previsto en las normas urbanísticas, las condiciones generales que deban respetar las instalaciones y actividades. A estos efectos, el legislador exige al Gobierno la elaboración y aprobación de una ordenanza general de protección ambiental que será de aplicación en todos los municipios que carezcan de una ordenanza específica, sin que las ordenanzas municipales puedan en ningún caso establecer medidas inferiores a las contempladas, en su caso, por dicha ordenanza general. Los intereses locales, en fin, pueden hacerse valer y ser contrastados a través de los trámites de consulta e informe o de los certificados exigidos en los diferentes procedimientos administrativos de control ambiental (estos es, la evaluación de impacto o la autorización ambiental integrada) o de la licencia municipal de actividad o apertura (que incluye una comprobación ambiental, cuando no sea necesaria la evaluación o la autorización citadas).

La intervención de los Municipios en los términos que acaban de indicarse nos recuerda que el principio de colaboración, que invoca la propia Ley, debe regir las relaciones entre las Administraciones públicas y, en este sentido, merece juicio favorable la previsión que expresamente exige a la Administración autonómica remitir a las demás Comunidades Autónomas los planes, programas o proyectos de actividad o instalación, junto con el estudio ambiental de los mismos, cuando puedan tener efectos significativos sobre el ambiente de éstas (efectos suprautonómicos que no son infrecuentes cuando los planes, proyectos o actividades se ejecutan sobre lugares próximos a los límites del territorio regional).

En algunas otras disposiciones trasluce la preocupación por la calidad técnica o sustantiva del control ambiental y la corresponsabilización de la iniciativa privada. Al primer objetivo responde la exigencia de que los estudios de impacto ambiental o de sostenibilidad sean redactados por profesionales cuya capacidad y solvencia

técnica quede acreditada por su titulación, experiencia e inscripción en un registro autonómico creado al efecto, relegando a la potestad reglamentaria la regulación de los requisitos exigidos para acceder al mismo (no exenta de dificultades, pues la distinción de las competencias o atribuciones de los colectivos profesionales no siempre es nítida). Estos profesionales son los que deberán responder personalmente del contenido y la fiabilidad de los datos de sus estudios, siendo además responsable subsidiario el promotor. A este último puede confiarse también la realización de controles periódicos, exigible como parte del condicionado de las autorizaciones otorgadas sobre la instalación o actividad, que materialmente pueden ser confiados a técnicos o entidades colaboradoras de la Administración en los términos que reglamentariamente se determinen. La Ley también prevé que puedan establecerse mediante acuerdos entre la Administración y las empresas valores límites de emisión o prescripciones técnicas que reporten un nivel de protección superior al que proporcionen los establecidos de manera general.

Y a esta misma idea de la implicación de la sociedad civil, aunque desde una perspectiva diferente, responden los cauces abiertos a la participación colectiva (los trámites de información pública exigidos por la legislación estatal o comunitaria en los procedimientos de evaluación, autorización o comprobación o el derecho a obtener información ambiental), notablemente ampliados, de un lado, por el derecho a exigir que la Administración promueva las actuaciones oportunas para asegurar el cumplimiento de los términos y condiciones en que fueron autorizadas las instalaciones o actividades con incidencia ambiental; y, de otro lado, por el derecho a solicitar la modificación o revocación de estas autorizaciones cuando hayan sobrevenido circunstancias que hagan notoriamente insuficientes las medidas de protección ambiental inicialmente exigidas. Derechos que, reconocidos con amplísimo alcance (se otorgan tanto a los vecinos como a las asociaciones representativas de intereses ambientales o que puedan tener interés en los planes, programas, proyectos, instalaciones o actividades), en la práctica pueden cumplir una función similar a la de una acción pública para la defensa de la legalidad ambiental y sus objetivos sustantivos de prevención o control de la contaminación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, parece posible concluir que la Ley supone un avance respecto de la situación normativa precedente y por ello debe ser favorablemente valorada, aunque haya sido objeto de algunas críticas. En ciertos ámbitos por considerarla excesivamente continuista y tolerante con las industrias ya establecidas, crítica a la que subyace la clásica tensión entre las exigencias de la tutela ambiental y las del desarrollo y la estabilidad económicas. En otros, por remitirse excesivamente al reglamento o por ser demasiado ambigua o imprecisa, dejando sin resolver algunas incertidumbres o suscitando otras nuevas.

Por ejemplo, la Ley ha optado por guardar silencio sobre los efectos de la falta de formulación en plazo de la declaración de impacto ambiental (que parece tendrán que deducirse de los preceptos que la legislación de procedimiento común dedica a la omisión de informes preceptivos –art. 83 LRJ-PAC–), aunque también dice, por lo que respecta al procedimiento autorizatorio en el que se inserta la

evaluación de impacto ambiental, que «en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias o autorizaciones que contravengan lo dispuesto en la legislación ambiental y en los oportunos mecanismos de control ambiental cuando adolezcan de vicios esenciales determinantes de su nulidad o constituyan infracción ambiental grave». Una prevención que sale al paso de un eventual silencio administrativo positivo que pudiera autorizar el funcionamiento de una instalación que no hubiera sido objeto de declaración de impacto ambiental (a lo que se opone la normativa y jurisprudencia comunitaria, como es sabido), pero que constituye una solución muy abierta o incierta (no impide la ejecución del proyecto o actividad carente de declaración de impacto, pero tampoco garantiza nada al que solicitó y obtuvo la licencia por silencio) y, por ello, muy dada a la casuística y al conflicto. Otro ejemplo similar es el de la falta de emisión del acta de conformidad ambiental a cuya obtención se subordina la puesta en funcionamiento de las instalaciones o actividades y la contratación de los suministros que requieran (energía, gas, agua, telefonía...). Nada dice la Ley al respecto y aunque pudiera considerarse estimada por silencio positivo, con arreglo a la legislación de procedimiento común, la solicitud de dicha acta, no se habrían realmente efectuado las comprobaciones de las que debe dejarse constancia en ella y a las que se condiciona el inicio de la actividad (arts. 20 y 34), por lo que dicha solución resulta poco satisfactoria. Y aún podrían citarse algunos otros ejemplos y disposiciones (alguna transitoria) cuya efectividad, aplicación o interpretación suscita dudas, como se ha puesto de manifiesto durante la tramitación parlamentaria y puede sucederle a cualquier texto legal, sin que por ello pueda ponerse en duda el valor general de esta Ley.

Por lo que respecta a la acción de fomento, en 2006 no ha habido actuaciones normativas significativas, aunque sí algunas convocatorias de ayudas. Por su novedad y alcance ciudadano hay que reseñar las ayudas dirigidas a la adquisición de electrodomésticos (lavavajillas, lavadoras) eficientes en el uso del agua (Órdenes MED/6/2006 y MED/21/2006) o de la energía eléctrica (frigoríficos, Orden MED/39/2006). También se han convocado subvenciones para la restauración y mejora de humedales en el entorno de la Bahía de Santander por entidades sin ánimo de lucro (Orden IND/3/2006) y para la realización de actuaciones de innovación referidas a la calidad del aire en empresas privadas (Orden MED/28/2006).

Y entre los incentivos negativos, por lo que pueda servir para contener el consumo de agua (que en diversos momentos y lugares estuvo sujeto a restricciones por sequía durante 2006) hay que referirse a la entrada en funcionamiento del canon de saneamiento, cuyo reglamento fue aprobado al comienzo del ejercicio: *Decreto 11/2006, de 26 enero, que aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento de Cantabria,* dictado en desarrollo de la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria (modificada por las Leyes 4/2003, de 30 de diciembre, y 7/2004, de 27 de diciembre). Se trata de un impuesto que grava la producción y vertido de aguas residuales pero que, cuantificado a partir de la

magnitud y destino del agua consumido, puede compeler a realizar un uso más responsable del agua al incrementar el importe final del recibo del agua que paga el consumidor. Incremento que se dejará notar también por la elevación general del canon para el ejercicio 2007 en un 3,7% (equivalente al IPC interanual) en virtud de la *Ley de Cantabria 19/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero* (art. 7), subida que también trata de adecuar las tarifas del canon al coste medio real del servicio (estimado éste en 0,59 €/m^3, se fija un régimen general para usos domésticos de 0,2275 €/m^3 y de 0,2956 €/m^3 para usos industriales).

Desarrollando una distinción legal, el Reglamento establece sendos procedimientos de gestión del canon, según deba ser abonado por aprovechamientos efectuados directamente por el contribuyente o percibido por las entidades suministradoras de agua. Estas últimas son habitualmente los Ayuntamientos (salvo cuando tienen concedido el servicio) sobre los que materialmente recae, por consiguiente, la gestión y recaudación del tributo, sin que se haya previsto ningún tipo de retribución que compense su esfuerzo. Ello ha suscitado alguna crítica, como también la obligación municipal de liquidar o pagar las cantidades correspondientes al canon que no haya repercutido a sus abonados. Asimismo, la regulación no deja claro si los Municipios pueden incoar procedimiento de apremio cuando el impago del abonado no se refiere al servicio de agua propiamente dicho, sino exclusivamente a las tarifas del canon.

A las actuaciones indicadas han de sumarse diversas campañas publicitarias, informativas y divulgativas y acciones educativas y de sensibilización social desarrolladas por iniciativa de la Administración autonómica, reforzadas en muchos casos por la plataforma que proporciona internet. Las acciones de propósito educativo cuentan ahora con una orientación definida a través de un plan o *Estrategia de Educación Ambiental de Cantabria,* aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de junio de 2006. Se trata de un instrumento, nacido de un foro de discusión y debate promovido por el Gobierno e integrado por grupos de trabajo de diversa formación y origen sectorial, donde se identifican las necesidades, principios y líneas de actuación que deberían orientar e impulsar las acciones en materia de educación ambiental de las instituciones, empresas y agentes sociales de la región, aunque no tiene ninguna eficacia normativa, ni más valor jurídico que el que pueda reconocerse en la vinculación del Gobierno a sus propias decisiones y programas políticos.

1.1.2. Protección de los recursos naturales

En este orden material debe destacarse la aprobación de la *Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria,* desarrollo autonómico de la legislación estatal básica sobre espacios naturales protegidos y protección de la flora y fauna silvestre (la Ley 4/1989, de 27 de marzo). Con parecida sistemática que la Ley estatal, integrando en un texto único buena parte de sus disposiciones y teniendo en cuenta la experiencia derivada de su aplicación y las exigencias de

la normativa comunitaria (Directivas 92/43/CEE [conservación de los hábitat naturales] y 79/409/CEE [conservación de las aves silvestres] y Decisión 2004/813/CEE [lugares de importancia comunitaria, LIC]), la nueva Ley autonómica regula los instrumentos jurídicos para la protección y ordenación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.

A las categorías de protección previstas en la Ley estatal (Parques –Nacionales o Naturales–, Reservas Naturales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos) y a las procedentes del Derecho comunitario (Zonas Especiales de Conservación [ZECS] y Zonas de especial protección paras las aves [ZEPAS], que integran la Red Ecológica Europea Natura 2000), se añade otra nueva categoría autonómica, las Áreas Naturales de Especial Interés, con el fin de dispensar una protección residual o de cierre que garantice la conservación de espacios con valores botánicos, faunísticos, ecológicos, paisajísticos o geológicos que no alcancen la relevancia exigida por las categorías anteriores. Todos estos lugares conformarán la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria y se someterán a las directrices comunes que para la planificación y gestión de los usos y las actividades que puedan darse en ellos se contengan en el Programa Director de Conservación de la Naturaleza, instrumento novedoso al que luego se aludirá.

La Ley regula la competencia y el procedimiento de declaración de todas estas categorías (reservando al Parlamento cántabro la declaración de los Parques Naturales y Reservas Naturales) y su régimen jurídico específico, disciplinando los usos y actividades permitidos, autorizables o prohibidos; declarando la utilidad pública expropiatoria de los predios afectados; estableciendo servidumbres legales sobre ellos (como la de señalización) o zonas periféricas de protección; o definiendo áreas de influencia socio-económica para delimitar la acción administrativa de fomento. Importa destacar que también pueden ser objeto de protección los espacios marítimos que contengan «elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes», previsión legal que ha de interpretarse a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance litoral de las competencias autonómicas. Al respecto, la STC 38/2002, de 14 de febrero (referida al Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, de Andalucía) señaló, por un lado, que «la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido», hallándose limitada la misma «por la competencia estatal sobre pesca marítima», título más específico que debe prevalecer por referirse a uno solo de los elementos que constituyen el objeto de la protección ambiental; y, por otro lado, que si bien las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos «no alcanzan, por regla general, al mar territorial, las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico». Pudiendo confluir sobre un mismo espacio físico las competencias

OBPAM7A160 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:06:02

estatales y autonómicas se harán necesarios, pues, los mecanismos de colaboración interadministrativa.

Junto a la protección de los espacios se regula la de las especies, estableciendo prohibiciones, limitando la actividad cinegética, la pesca y otros aprovechamientos y articulando técnicas de intervención administrativas dirigidas a garantizar la conservación de la flora y fauna silvestres, con especial atención a las especies amenazadas. A estas últimas se les dispensa protección conforme a las categorías jurídicas previstas en la legislación estatal («en peligro de extinción», «sensibles a la alteración de su hábitat», «vulnerables» y «de interés especial»), añadiendo otra nueva de cuño autonómico, la especie amenazada «extinta», con el fin de apoyar la recuperación o reintroducción de especies de las que ya no queden ejemplares en el territorio de Cantabria o sólo sobrevivan ejemplares en cautividad, en cultivos o en poblaciones fuera de su área natural de distribución. La protección que dispensan todas estas categorías se vertebra mediante la inclusión de las especies en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas (que exige realizar los correspondientes estudios de situación y obliga a aprobar el correspondiente plan para la gestión de la especie).

La gestión de todos estos espacios y especies debe planificarse y dirigirse mediante instrumentos técnicos que pueden ser de carácter general, como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), o específicos, como los previstos para las distintas categorías de espacios protegidos (los Planes Rectores de Uso y Gestión, que desarrollan las previsiones de los PORN en los Parques y Reservas; las Normas de Protección de los Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Áreas Naturales de Especial Interés; o los planes de gestión propios de las zonas de la Red Natura 2000) o para cada una de las especies protegidas (estudios y planes de reintroducción, planes de recuperación, planes de conservación del hábitat y planes de manejo). La Ley regula las competencias, fases y trámites del procedimiento de elaboración de estos instrumentos, no siendo necesario aquí dar cuenta de ellos. Sí es preciso mencionar la previsión legal que exige a la Administración autonómica elaborar y aprobar un Programa Director de Conservación de la Naturaleza, instrumento básico y novedoso, de planificación y gestión estratégica, coordinada e integrada, con vocación quinquenal, que debe reunir las directrices, criterios, medidas y actuaciones precisas para la protección de los recursos naturales, así como las relaciones entre los espacios protegidos y las categorías que se definan, proponiendo aspectos de gestión comunes a todos ellos. Parece que no se trata de un instrumento de carácter meramente organizativo o interno, que vincule únicamente, a los órganos administrativos autonómicos responsables de la elaboración de los instrumentos de planificación y gestión de los recursos naturales meritorios de protección, sino que puede incluso tener eficacia jurídica externa o *ad extra,* pudiendo, por ello mismo, condicionar la legalidad o validez de otros instrumentos normativos (como los PORN o los Planes Rectores de Uso y Gestión) cuando se aparten de las directrices previstas en este Programa. Si así fuera (la ley no lo deja claro), habría que preguntarse también por los efectos que puede tener el Pro-

grama sobre los planes o instrumentos aprobados previamente (esto es, si pueden considerarse derogadas las determinaciones de éstos que no resulten compatibles con las de aquél); o por la posibilidad de elaborar y aprobar planes nuevos en tanto no haya sido elaborado y aprobado dicho Programa.

La Ley contiene otras previsiones referidas a la organización administrativa (como la creación de una Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza, órgano consultivo y de participación, o la configuración de los patronatos de los Parques), la investigación, información, educación y participación (promoviendo el voluntariado) relativa a la conservación de la naturaleza y el ambiente y el régimen sancionador, haciendo énfasis en las medidas reparadoras y preventivas de los daños causados al medio natural.

Además, la nueva regulación contiene un conjunto de disposiciones específicas con las que pretende dar respuesta a la problemática particular de algunos espacios naturales protegidos de la Comunidad.

Es el caso de la DA Primera, que declara Parque Natural las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, delimitando su ámbito. Estas marismas ya habían sido declaradas Reserva Natural por la Ley 6/1992, de 27 de marzo, dictada por el Estado para evitar tardíamente el incumplimiento de la Directiva 1979/409/CEE, de 2 de abril (declarado por STJCE *Comisión c. España* de 2 de agosto de 1993). Pero la STC 195/1998, de 1 octubre, declaró inconstitucional dicha Ley, pues, aun refiriéndose ésta a un espacio marítimo-terrestre de dominio público estatal, el Estado carecía de competencia para declarar la reserva, actuación propia de la competencia ejecutiva autonómica. Sin embargo, para no dejar desprovisto de protección dicho espacio (y evitar una nueva condena comunitaria), el fallo dispuso que la Ley estatal siguiera vigente hasta que la Comunidad Autónoma dictara la declaración de protección correspondiente. Y esto es lo que ha venido a hacer la Comunidad, sustituyendo y dejando sin efecto la declaración estatal y extendiendo al espacio objeto de la misma la eficacia del PORN aprobado en su día (Decreto de Cantabria 34/1997, de 5 de mayo), cuya aplicación a los terrenos delimitados en la Ley estatal quedó diferida hasta la fecha en que dejara de estar vigente. Eso es lo que ha sucedido ahora, quedando los citados terrenos sujetos a las previsiones del PORN de 1997 desde la fecha misma de entrada en vigor de la nueva Ley 4/2006 (esto es, el 2 de junio de 2006). Sujeción que puede tener alguna consecuencia económica para la Comunidad, pues la Administración autonómica tendrá que responder patrimonialmente ante los propietarios de los terrenos incluidos en el ámbito de la reserva por los menoscabos o daños que para su dominio se deriven, en su caso, de la efectiva aplicación del PORN.

La DA Segunda modifica la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, por la que se declaró el Parque Natural de Oyambre, para adecuar alguna de sus disposiciones a las previsiones de la nueva Ley (particularmente en lo referido a los instrumentos jurídicos de ordenación y gestión del Parque). La DA Tercera describe con mayor precisión los límites exteriores del Parque Natural de las Dunas

de Liencres (declarado por Decreto 101/1986, de 9 de diciembre). Y la DA Cuarta prevé que la Administración autonómica gestione «en su territorio los Parques Nacionales que se extiendan por éste y por el de otra u otras Comunidades Autónomas en cooperación con éstas, mediante fórmulas que al efecto se acuerden», disposición referida al Parque Nacional de Picos de Europa, que se extiende por el territorio de Castilla y León y del Principado de Asturias, y que, de conformidad con la doctrina sentada por la STC 194/2004, de 10 de noviembre, debe ser gestionado conjuntamente por todas estas Comunidades Autónomas. Con ese fin, precisamente, se ha dictado otra de las leyes que es preciso reseñar en este ejercicio: la *Ley 16/2006, de 24 de octubre, de autorización del Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.*

La protección de la fauna silvestre y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es también uno de los objetivos que inspiran la *Ley 12/2006, de 17 de julio, de Caza de Cantabria.* Por ello, y de conformidad con lo previsto en la legislación estatal básica, los aprovechamientos cinegéticos de cualquier clase se supeditan a la existencia de un plan técnico. Aunque la nueva Ley persigue el más ambicioso objetivo de realizar una planificación y ordenación cinegética integral, particularmente en los terrenos que integran las Reservas Regionales de Caza, sometidas a Planes de Ordenación Cinegética. Estos planes cinegéticos se adaptarán en todo caso, como es lógico, a los instrumentos de planeamiento de los espacios naturales protegidos y de las especies amenazadas catalogadas.

La nueva Ley de Caza hace hincapié también en la necesidad de promover la conservación de los hábitat de las especies cinegéticas, exigiendo a la Administración que adopte las medidas de fomento de los hábitat más significativos para la conservación de la fauna cinegética de Cantabria, en especial los que sirvan de refugio, cría o alimentación de las especies o establezcan pasillos o corredores biológicos para evitar el aislamiento genético de las poblaciones. Por eso, los instrumentos de planificación cinegética deben identificar y caracterizar los hábitat de mayor valor cinegético existentes en los diferentes terrenos, además de prever medidas de conservación y, en caso de ser viables, de restauración de los mismos. Y los planes o proyectos que impliquen transformación de superficies significativas o elementos singulares del hábitat apropiado para las especies cinegéticas, cuando de conformidad con la normativa sectorial aplicable deban someterse a evaluación de impacto ambiental, deberán incluir, en el correspondiente estudio de impacto, un apartado específico en el que se analicen y valoren los efectos ecológicos, económicos y sociales sobre las especies cinegéticas, sus hábitat y su aprovechamiento, y un plan de medidas de restauración, minoración o compensación de impactos.

En el momento de concluir este informe también se halla en curso de tramitación parlamentaria un proyecto de ley de pesca en aguas continentales de Cantabria que se declara inspirado en el principio de aprovechamiento sostenible de los recursos piscícolas.

OBPAM7A160 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:06:02

1.1.3. Lucha contra la contaminación

Atendiendo las reivindicaciones de algunos colectivos ecologistas, durante este ejercicio también se ha aprobado la *Ley 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica,* texto normativo con el que Cantabria viene a sumarse al conjunto cada vez más amplio de Comunidades preocupadas por el impacto de fotocontaminación. Preocupación que antes se había dejado sentir también en las ordenanzas de algunos municipios cántabros. No obstante, por más que esta iniciativa normativa deba ser bienvenida, no parece que la contaminación lumínica constituyera motivo de preocupación ambiental muy extendido entre la ciudadanía o, al menos, no estaba ni está tan extendida y generalizada como la problemática de la contaminación acústica, cuya regulación y control efectivo, pendiente del desarrollo de la legislación estatal y del vencimiento de los (largos) plazos que difieren su aplicación efectiva, sigue siendo a todas luces insuficiente, como puede verse por la elevada litigiosidad que suscita y por los continuos conflictos y protestas que se suceden en los medios de comunicación.

La nueva Ley lumínica tiene pretensiones modestas, planteamientos prudentes y un lenguaje sencillo, inscribiéndose en las nuevas técnicas y orientaciones de protección ambiental. Contempla una serie de medidas tendentes a reducir la contaminación lumínica como la regulación de los aparatos e instalaciones exteriores de iluminación para que, como dice la Exposición de Motivos, «sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con el objeto o finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o de la realización de actividades nocturnas de todo tipo». Dichas medidas pivotan sobre la fijación de un nivel lumínico de referencia que sirve de referencia para la aplicación de las prescripciones de la ley y cuya concreción queda remitida al reglamento. Y prevén que se zonifique el territorio, se fijen horarios de iluminación, se homologuen las prescripciones técnicas y alcance de las luminarias, se supriman y reprueben una serie de actividades prohibidas (régimen sancionador en el que se da entrada a las entidades locales, tanto para la tipificación de infracciones como para la imposición de sanciones), se verifique el impacto lumínico de los establecimientos al conceder licencias, se condicione la contratación pública de obras a la satisfacción de determinadas exigencias lumínicas, etc. Como es lógico, la Ley excluye de su ámbito de aplicación algunas iluminaciones (justificadas por razones de seguridad –tráfico, defensa, seguridad ciudadana– o por su inevitabilidad) y da un plazo de ocho años para la adaptación paulatina de los alumbrados exteriores a las prescripciones de la ley y, muy especialmente, a las normas reglamentarias que la desarrollen a las que el texto legal efectúa una generosa remisión. Para facilitar y acelerar esa adaptación, la Ley prevé la concesión de ayudas y también crea un fondo económico para la mejora de la eficiencia energética.

Otro objeto de la política autonómica es la gestión de residuos para la que en este ejercicio se ha dictado el *Decreto 102/2006, de 7 de octubre, que aprueba el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010,* después de una dilatada tramitación durante la que tuvo lugar la deslegalización de este instrumento (que debía tener forma y

rango de ley hasta que fue modificado el art. 5 la Ley de Cantabria 8/1993, de 18 de noviembre, por el art. 1 de la Ley de Cantabria 6/2005), que, no obstante, antes de su aprobación ha sido remitido al Parlamento para su examen y obtuvo pronunciamento favorable. De este plan, que entronca con la previsión contenida en el art. 4.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril (precepto que contempla la elaboración de planes autonómicos de residuos), que traspuso la Directiva Marco de Residuos (Directiva 91/156/CEE), ya se dio cuenta en el informe del pasado ejercicio, cuando se hallaba en curso de elaboración bajo la denominación Programa de Gestión de Residuos de Cantabria 2005-2010. Sometido a la evaluación ambiental estratégica y elaborado, por tanto, bajo las premisas comunitarias de la participación pública y de la consulta a los agentes implicados (ha sido sometido a informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, del Consejo Económico y Social e incluso del Consejo de Estado) y de acuerdo con la filosofía de la legislación estatal básica y del VI Programa Marco de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente, sus objetivos generales son la reducción, reciclado y valorización de los residuos, la reutilización de materiales y la estabilización, reducción y seguridad de los vertidos, mediante la ejecución de acciones concretas que se definirán y programarán mediante diferentes planes de objeto sectorial (de residuos del sector primario y de servicios sanitarios y veterinarios; agrícolas; ganaderos; forestales; sanitarios; del sector industrial; de construcción y minería; industriales; peligrosos; mineros, de construcción y demolición; de residuos especiales; de descontaminación y eliminación de policlorobifenilos y policloroterfenilos; de vehículos al final de su vida útil; de pilas y baterías usadas; de residuos eléctricos y electrónicos; de neumáticos fuera de uso; de lodos de depuradora de aguas residuales; de residuos municipales; de residuos urbanos; de residuos voluminosos y de suelos contaminados) a elaborar y adoptar por el Gobierno regional.

El Plan contempla la gestión de los residuos desde el origen, siguiendo las directrices europeas de identificación de residuos (de las que resulta la Lista Europea de Residuos, que contempla 20 grupos distintos) y discriminándolos por el riesgo actual o diferido que presentan para las personas y el ambiente (separando la gestión de los residuos peligrosos, de los no peligrosos y de los inertes). Para la gestión de los residuos el plan establece la siguiente jerarquía de prioridades: prevención, recuperación o reciclaje de los materiales contenidos en los residuos, aprovechamiento energético y vertido cuando las anteriores alternativas no sean técnica o económicamente viables. Actuación complementaria de la política autonómica de residuos que resume el Plan, es el Punto Focal de Residuos, una especie de observatorio con fines de estudio y divulgación de la información ambiental en este ámbito material que el Gobierno puso en funcionamiento en 2005 en virtud de un convenio con la Universidad de Cantabria.

En el informe emitido por el Consejo Económico Social al Plan citado, precisamente, se hacía hincapié en la necesidad de priorizar como forma de gestión la reutilización y valoración de las escorias (residuos procedentes de los procesos termometalúrgicos a partir de los cuales pueden obtenerse materiales inorgánicos

OBPAM7A160 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:06:02

sustitutivos de los áridos naturales), recomendando que se aprobara a la mayor brevedad posible una normativa que regulara y fomentara esas actividades. Tal es el objeto del *Decreto 104/2006, de 19 de octubre, de valorización de escorias en la Comunidad Autónoma de Cantabria.* Una disposición que clasifica las escorias por sus características (según sea o no valorizables) y regula los fines y condiciones de uso de las valorizables, junto con diversas medidas de control (como la autorización de valorización, el registro de entidades, los muestreos o la documentación de la generación, movimiento y transformación de las escorias).

En lo que respecta a los residuos debe indicarse, por último, que la *Ley 19/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero,* además de actualizar de modo general los tipos fijos de las tasas devengadas por la prestación de diversos servicios ambientales que presta la Administración regional, incrementa la tasa por gestión final de residuos urbanos.

Finalmente, considerando los efectos degradantes que tienen los incendios forestales y aunque no se trate, obviamente, de una actividad industrial, no parece inoportuno mencionar en este apartado, el *Decreto 116/2006, de 16 noviembre, que aprueba el Reglamento del operativo de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza en labores de lucha contra incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria.* Se trata de una disposición de naturaleza esencialmente organizativa (cuyo más inmediato antecedente era una Orden de 22 de abril de 1993, que estableció un plan de ordenación del personal en labores de lucha contra los incendios forestales) que parece venir a complementar o reforzar la eficacia del Decreto 61/2001, de 31 de julio, que aprobó el Plan Especial de Protección Civil sobre Incendios Forestales (INFOCANT, de alcance quinquenal), y que responde a los mismos principios que inspiran las previsiones de la legislación estatal de montes sobre organización de los dispositivos operativos y trabajos que requiere la extinción de incendios (arts. 46 y 47 de la Ley de Montes, modificados por la Ley 10/2006, de 28 de abril). La nueva regulación determina expresamente qué personal debe participar en los operativos de prevención y lucha contra los incendios forestales, delimitando sus funciones y responsabilidades; define cómo debe organizarse dicho personal y los medios y recursos con que debe contar; prevé que en el operativo puedan integrarse medios de otras Administraciones; y establece el procedimiento de actuación o funcionamiento, de acuerdo con las previsiones del Plan antes mencionado. Además, prevé que se implante un sistema de servicios especiales que garantice la continuidad del dispositivo, esto es, que permita cubrir las necesidades del servicio de modo permanente, durante todo el tiempo que sea necesario, previendo incluso un programa anual de servicios especiales que permita al personal conciliar la dedicación que exigen estos servicios con el desarrollo de otros trabajos o funciones profesionales.

1.1.4. Otros objetos

La política ambiental se expresa también en las disposiciones y actuaciones propias de otras políticas sectoriales y por eso la descripción de la actividad norma-

tiva ambiental en la Comunidad debe completarse con la mención de algunas otras disposiciones legales y reglamentarias con significación ambiental que se han aprobado durante 2006.

Entre ellas ocupan lugar destacado las referidas a la ordenación del territorio y el urbanismo, ámbito en el que debe citarse la aprobación del *Decreto 57/2006, de 25 mayo, que aprueba las Normas Urbanísticas Regionales* (NUR). Esta disposición trae causa de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, cuyo artículo 19 encomendaba al Gobierno la aprobación de unas normas urbanísticas de ámbito regional o comarcal que fijaran criterios y pautas para el uso del suelo (tipologías constructivas, volúmenes, alturas, ocupación, distancias, revestimientos y otros aspectos constructivos y de diseño) que fueran aplicables «en ausencia de Plan General o como complemento del Plan y de las normas de aplicación directa establecidas» en dicha Ley. Sin embargo, a tenor del contenido de las NUR aprobadas, parece que su propósito regulador excede la antedicha función subsidiaria o complementaria del planeamiento municipal, tratando en algún caso de imponerse a las determinaciones de éste y adoptando, por ello mismo, la función propia de un plan de ordenación territorial (al punto incluso de incorporar como Anexo varios planos y una detallada memoria con esquemas, fotografías y más planos). A esta conclusión puede llegarse al constatar que las NUR pretenden «regular la adopción de medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural» [art. 3.b)], «establecer criterios y orientaciones para el planeamiento en lo referente a la clasificación del suelo y la definición de los elementos de la estructura general del territorio» [art. 3.c)] o «regular los usos, actividades, construcciones e instalaciones a implantar en suelo rústico» [art. 3.e)], sin precisar que esto, según las previsiones de la citada Ley de Cantabria 2/2001, sólo tendría sentido en defecto o ausencia de plan general municipal.

Importa mencionar, asimismo, la *Ley 8/2006, de 27 de junio, de Estructuras Comerciales de Cantabria,* referida al establecimiento de grandes parques o superficies comerciales, por cuanto incluye entre las condiciones para el otorgamiento de la autorización de los mismos, la previsión en el proyecto de iniciativas y compromisos relacionados con el respeto y la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible, tales como la incorporación de sistemas de recogida selectiva de residuos; la utilización de técnicas de reciclaje; el uso de energías renovables; la gestión eficiente de la energía; la depuración de aguas; o la realización de campañas y cursos de sensibilización medioambiental.

Y por último, aunque se trate de una iniciativa local que cuenta con precedentes en otros municipios españoles, resulta novedosa y parece oportuno mencionar la aprobación por el Ayuntamiento de Santander de una *Ordenanza Municipal, de 3 de julio de 2006, sobre captación y el aprovechamiento de la energía solar térmica,* que obliga a instalar en las nuevas edificaciones paneles y dispositivos con esa finalidad.

OBPAM7A160 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:06:02

En otro orden material, debe asimismo darse cuenta de la aprobación del denominado *Plan Energético de Cantabria 2006-2011,* aprobado por Decreto 81/2006, de 6 de julio, y remitido al Parlamento regional para su examen y pronunciamiento, que fue favorable. Elaborado en cumplimiento del Decreto 142/2004, de 22 de diciembre, se trata de un instrumento estratégico y de coordinación de las políticas sectoriales en materia de infraestructuras energéticas, fomento de las energías renovables y promoción de actuaciones para el ahorro, eficiencia y diversificación energética. La política energética también debe inspirarse en los principios de sostenibilidad y conservación ambiental, considerando, por ejemplo, los nuevos condicionantes derivados de la aplicación del Protocolo de Kyoto y de la Directiva comunitaria de comercio de los derechos de emisión.

1.2. La organización y la actividad administrativa

No se han producido cambios significativos en la organización de la Administración autonómica ambiental, aunque sí hay algunas novedades que reseñar.

Por Decreto 3/2006, de 12 enero, se modificó parcialmente la estructura básica de la *Consejería de Medio Ambiente* para crear dos nuevas Subdirecciones Generales, la de Medio Ambiente y la de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua (haciendo uso de la posibilidad abierta por la Ley de Cantabria 7/2004, de 27 de diciembre, que modificó la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, pues con anterioridad no existía este tipo de órganos directivos). Mucho menor interés tienen los cambios realizados en la estructura orgánica inferior (servicios) y en la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca (Decreto 80/2006, de 6 junio) y del Centro de Investigación del Medio Ambiente (Decreto 66/2006, de 8 junio).

También se ha modificado la composición y régimen de funcionamiento del *Consejo Asesor del Medio Ambiente* (por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre, de creación del Consejo Asesor del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma, que tiene un título impropio, pues este órgano existía desde 2004). Los cambios previstos se refieren a (i) la ampliación del número de miembros y la representatividad del Consejo, incorporando al Director General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo, al Director General del Centro de Investigación del Medio Ambiente y representantes de otras entidades privadas (Fundación Oso Pardo, Asociación para la Promoción de la Educación Ambiental en Cantabria y Asociación de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de Cantabria) y de las organizaciones profesionales y sindicales agrarias más representativas «a nivel autonómico/regional» (sic); (ii) la actualización de las denominaciones de algunos organismos representados en el Consejo; (iii) el carácter voluntario –como no podía ser de otro modo– de la participación de los representantes de los organismos estatales que se prevé formen parte del Consejo (Instituto Nacional de Meteorología, Instituto Español de Oceanografía e Instituto Geográfico Nacional); (iv) la actuación como

Secretario del Consejo de un funcionario designado al efecto y la prestación de asistencia jurídica por un Letrado autonómico, participando ambos funcionarios con voz pero sin voto; y (v) la posibilidad de que el Consejo actúe en pleno o mediante grupos de trabajo al efecto designados.

Órgano de nueva creación es la *Comisión para la Comprobación Ambiental,* prevista en la ya citada Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado (art. 37), para la emisión de informes sobre la viabilidad ambiental de las actividades o instalaciones que, debiendo ser autorizadas por licencia municipal, no requieran evaluación de impacto ambiental ni autorización ambiental integrada. Estos informes tendrán carácter vinculante cuando exijan la adopción de medidas correctoras o propongan que se deniegue la licencia, en similares términos que los informes de la Comisión Regional de Actividades Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas en trance de extinción (una vez que, en virtud de la citada Ley, el RAMINP estatal dejará de ser de aplicación directa en Cantabria). La adscripción, composición y régimen de funcionamiento de esta nueva Comisión aún está pendiente de concreción reglamentaria, pero debería tener una formación distinta que la vieja Comisión del RAMINP, pues la composición de ésta no guardaba mucha correspondencia con la actual organización administrativa (siendo llamativa la ausencia de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza y de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua y el incierto criterio con el que estaban representados los Municipios), ni con la función esencialmente técnica del órgano.

Además, por Decreto 27/2006, de 16 marzo, se ha regulado finalmente la composición, competencia y funcionamiento de los *órganos gestores del Parque Natural de Collados del Asón,* continuando el (lento) proceso de ordenación de este espacio (iniciado por la Ley de Cantabria 1/1999, de 18 de febrero, a la que siguió la elaboración y aprobación del correspondiente PORN, mediante Decreto 2/2004, de 15 de enero).

En el orden de la *colaboración interadministrativa,* además de las previsiones incluidas en algunas de las disposiciones que se han reseñado más atrás sobre la participación municipal en las actuaciones de prevención y control ambiental o en diversos órganos ambientales de participación o gestión, parece oportuno mencionar la progresiva extensión de la Red Local de Sostenibilidad, que alcanza ya a 79 de los 101 Municipios cántabros. Vinculada a la iniciativa Agenda 21 Local, impulsada por el Decreto 10/2004, de 5 de febrero, y alentada mediante ayudas financieras, la Red pretende involucrar a los municipios en la elaboración de planes de acción para lograr un desarrollo socio-económico ambientalmente sostenible, en la línea de la estrategia y los compromisos definidos en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 y en la Conferencia de Aalborg de 1994.

En el apartado de *la actividad administrativa,* además de las labores propias de impulso y elaboración normativa en apoyo de la política ambiental del Gobierno y de la tramitación ordinaria de los expedientes de control ambiental, se aprecia un

notable desarrollo de las campañas publicitarias y divulgativas y de las acciones educativas, de sensibilización y de participación social, normalmente apoyadas por el Centro de Investigación del Medio Ambiente o la empresa regional MARE, SA (entidad que ha diseñado y pretende ejecutar un plan de sistemas que mejore la eficiencia y la eficacia de su actuación).

En esta línea parece ubicarse también la *Oficina de Participación Hidrológica,* iniciativa emprendida en colaboración con las Confederaciones Hidrográficas del Norte, del Ebro y del Duero y con la Dirección General de Costas que pretende canalizar el proceso de información, consulta y participación pública en la planificación hidrológica, para la aplicación de la Directiva Marco del Agua en la región. Resulta muy difícil determinar la naturaleza jurídica de esta «oficina» de la que no hay rastro normativo en el boletín autonómico, como tampoco del convenio de colaboración celebrado (hay que entender que *ex* art. 6 LRJ-PAC) entre las entidades citadas y la Consejería de Medio Ambiente para su puesta en funcionamiento. De la publicidad institucional sobre esta iniciativa se desprende que existe una Comisión de Seguimiento, de composición mixta (de la que también forman parte cargos de otras Consejerías, un representante del SEPRONA de la Guardia Civil y profesorado de la Universidad de Cantabria, pero no hay ninguna presencia municipal), para supervisar la actuación de la Oficina a la que se encomiendan las siguientes funciones: (i) conseguir la mayor participación de los agentes sociales para la elaboración de los nuevos Planes Hidrológicos de cada Demarcación Hidrográfica; (ii) dinamizar la participación de los agentes sociales mediante entrevistas, mesas redondas, grupos de discusión, visitas de campo, talleres participativos, estudios de opinión, seminarios de futuro, etc.; (iii) divulgar los contenidos de Planes Sectoriales existentes relacionados con el agua (abastecimiento, saneamiento, ahorro de agua, etc.); (iv) transmitir las propuestas elaborados en los grupos de participación a los organismos competentes, para que sean consideradas en los Planes de Demarcación Hidrográfica; (v) desarrollar acciones transversales de sensibilización y educación ambiental relacionadas con los ecosistemas acuáticos; y (vi) apoyar y asesorar a la Consejería de Medio Ambiente en tareas genéricas de comunicación.

Fruto de otro convenio, en esta ocasión con la Fundación Ecología y Desarrollo, son los trabajos para la elaboración del *Plan Integral de Ahorro de Agua para Cantabria 2006-2009* (PIAA), documento que estudia y propone diversas medidas sobre la gestión de la demanda de agua, a aplicar por las Administraciones autonómica y locales, con el propósito de lograr un uso más racional y eficiente de este recurso. Con este fin, el plan fija los siguientes objetivos: (i) sensibilización social sobre el uso responsable del agua; (ii) reducción del volumen de agua de abastecimiento en Cantabria hasta situarlo en 72 Hm^3 anuales; (iii) contención de la demanda unitaria por sectores; (iv) reducción de las pérdidas en los sistemas de distribución; y (v) mejora de los sistemas de medición. Objetivos para los que se proponen diversas líneas materiales de actuación, como la adecuación de la calidad del agua al uso al que se destina (calidad); reparación y renovación de redes y contadores (eficiencia); campañas de sensibilización y penalización tarifaria (aho-

rro); auditorías hidráulicas, asesoramiento e implantación de dispositivos y tecnologías ahorradoras de agua (eficiencia); y la explotación de acuíferos locales y aguas recicladas (regeneración).

El Plan que comentamos no tienen ningún valor normativo, como puede concluirse por su origen y forma de elaboración y por carecer de rastro alguno en el boletín autonómico. Se trata, por tanto, de un mero documento técnico u organizativo, un programa de trabajo cuya realización y efectividad depende de la implementación material de las medidas que contempla, eventualmente necesitadas de la celebración de convenios o contratos o de la adopción de leyes, reglamentos o actos administrativos en el marco de la legislación administrativa general o sectorial (de aguas). Así, por ejemplo, las ayudas dirigidas a la adquisición de electrodomésticos (lavavajillas, lavadoras) eficientes en el uso del agua (Órdenes MED/6/2006 y MED/21/2006); o la elevación de las tarifas del canon de saneamiento (Ley de Cantabria 19/2006).

Otro tanto puede decirse del denominado *Plan de Calidad del Aire,* expresión que no remite a ningún documento normativo concreto, sino al conjunto de iniciativas y actuaciones técnicas que desde hace algún tiempo viene realizando la Administración autonómica, a través del Centro de Investigaciones del Medio Ambiente (que gestiona la Red Automática de Control y Vigilancia de la Calidad del Aire de Cantabria, en funcionamiento desde 1991), para vigilar el estado de la contaminación atmosférica y fomentar el cumplimiento de los valores límites previstos en la legislación comunitaria y estatal. En el marco de esta iniciativa administrativa, cuyas actuaciones se confunden con el «Programa de calidad del aire y control del cambio climático en Cantabria», en 2006 el Gobierno cántabro firmó un convenio con la Universidad de Cantabria para continuar el inventario de emisiones contaminantes. Y por Orden MED/28/2006, de 31 de agosto, se fijaron las bases de una convocatoria de subvenciones para las empresas privadas que adopten medidas de innovación que propicien los objetivos del citado Plan de Calidad del Aire.

Otra iniciativa administrativa a destacar se refiere al Plan Energético 2006-2011 al que ya se ha hecho referencia. Siendo el fomento de las energías renovables uno de los objetivos de dicho Plan, el Gobierno ha anunciado la creación del *Ecoparque Energético Campoo-Los Valles,* un parque empresarial concebido para la experimentación con energías alternativas (eólica, solar, biomasa y biocombustibles), con el ánimo de que se convierta en centro de referencia nacional de I+D+i y sirva también para impulsar el desarrollo económico de Reinosa y el resto de la comarca campurriana. Al completar este informe se halla en curso de elaboración material el instrumento territorial (un Plan Singular de Interés Regional) que clasificará y ordenará el uso del suelo en el área donde se ha previsto ubicar este parque que, por tanto, por el momento no ha pasado de la fase de proyecto.

1.3. Jurisprudencia ambiental destacada

No han sido muy numerosas las sentencias de interés jurídico ambiental que ha dictado el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria durante el presente ejercicio. Pueden citarse las que siguen:

– La *STSJ Cantabria de 13 de marzo de 2006* que condena a la Administración regional a incoar expediente administrativo para determinar la responsabilidad patrimonial que para la misma pudiera derivarse, en su caso, de la tardanza en aprobar el PORN de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel (con infracción del plazo señalado en el art. 15.2 Ley 4/1989), por los perjuicios que este retraso hubiera podido causar sobre los derechos urbanísticos de un propietario particular.

– En contra del parecer del recurrente, para quien debía tenerse en cuenta únicamente lo dispuesto en la legislación minera, la *STSJ Cantabria de 11 de mayo de 2006* llega a la conclusión de que para autorizar o denegar un permiso de investigación la Administración minera también puede tener en cuenta la protección que la legislación o la planificación urbanística y ambiental dispensa al suelo, de modo que, hallándose los terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección forestal, resulta justificada la denegación del permiso de investigación solicitado.

– Y la *STSJ Cantabria de 19 de julio de 2006* anuló una licencia municipal de actividad cuyo condicionado incorporaba, para autorizar el funcionamiento de una fábrica de ferroaleaciones, la exigencia de un «plan de actuación en materia de ruido e insonorización que diagnosticase los focos de ruido y de vibración, contemplase medidas para su corrección y un calendario para su adopción con el objeto de reducir el ruido a niveles admisibles para la convivencia en el núcleo urbano, debiendo ser aprobadas por el Ayuntamiento las medidas de corrección que contemple». Considera la Sala que los Municipios no pueden subordinar el otorgamiento de la licencia de actividad o apertura al cumplimiento de condiciones o exigencias que, como sucedía en el presente caso (ni la Ley del Ruido, ni el RAMINP, ni las ordenanzas municipales contemplaban la exigencia de dicho plan, tratándose además de una actividad respetuosa con los límites de emisión acústica generalmente establecidos) carecen de toda cobertura normativa. Nada impide a los Municipios establecer sus propias condiciones de protección ambiental, pero deben hacerlo sirviéndose de sus facultades normativas (ordenanzas, planeamiento), de modo que se excluya la arbitrariedad y se garantice la generalidad u objetividad, la igualdad de trato y la seguridad jurídica al exigir dichas condiciones.

Entre los pronunciamientos del Tribunal Supremo que traen causa de recursos contencioso-administrativos suscitados contra la actuación de las Administraciones públicas en la Comunidad pueden citarse los siguientes:

– Por *STS de 7 de marzo de 2006* (RJ 2006, 1669) fue confirmada la STSJ Cantabria de 12 de marzo de 2003 que, interpretando la legislación estatal básica y despejando la incertidumbre que suscitaba el Anexo II del RD 1131/1998, declaró sujetos a evaluación de impacto ambiental los proyectos de extracción a cielo abierto de cualquier clase de recursos mineros [incluso de la sección A) y también, por tanto, los de ampliación de explotaciones previamente existentes en cuanto originan nuevas afecciones ambientales. En el mismo sentido pero referida a la ampliación de una planta de tratamiento de áridos, la *STS de 30 de mayo de 2006* (RJ 2006, 6987),

que trae causa de la STJ Cantabria de 10 de diciembre de 2002]. Otra *STS de 30 de mayo de 2006* (RJ 2006, 6986), confirma la denegación de una autorización para la ampliación de una cantera por no resulta favorable la evaluación de impacto (trae causa de la STSJ Cantabria de 3 de febrero de 2003).

– De la STSJ Cantabria de 2 de mayo de 2003 trae causa la *STS de 20 de abril de 2006* (RJ 2006, 3140) que, confirmando la anteriormente citada y tras examinar las reglas de delimitación competencial en materia de energía, llega a la conclusión de que corresponde a la Administración General del Estado autorizar la instalación de parques eólicos cuando éstos se extiendan por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (en contra el voto particular del Sr. Bandréz Sánchez-Cruzat). El asunto excede del orden energético estrictamente considerado, por el impacto paisajístico y ambiental, de alcance «transautonómico», que tienen estos parques incluso cuando se hallan situados íntegramente en el territorio de otra Comunidad. Es el caso de los parques autorizados por Castilla y León en las proximidades del límite sur de la Comunidad cántabra, que ha sido motivo de algunas otras impugnaciones y recursos.

– La *STS de 11 de octubre de 2006* (RJ 2007, 804), recordando que la protección, conservación y mejora de los recursos naturales puede justificar la limitación o exclusión del ejercicio de algunas actividades económicas o productivas, pero tales restricciones deben acordarse haciendo uso de los instrumentos normativos pertinentes (declaraciones de protección, planes de ordenación, catálogos...), resultando insuficiente la simple invocación genérica del valor o interés de los recursos naturales. Por ello, el fallo casa la STSJ Cantabria de 3 de junio de 2003 que declaró conforme a Derecho una resolución del Consejo de Gobierno de Cantabria que rechazó el Plan Director Eólico propuesto por una entidad privada por referirse a un lugar en el que se ubicaba «un robledal cantabro-euskaldún de roble albar, matorral ácido de *callumno ulicetea*», sin haberse acreditado que este concreto robledal gozara de protección jurídica alguna conforme a la legislación ambiental aplicable.

1.4. Conflictos y estado de los recursos naturales

La descripción de los conflictos referidos al estado o afectación de los recursos naturales ofrece un panorama similar al de los anteriores ejercicios. No es preciso aquí dar cuenta de cada una de las singulares actuaciones urbanísticas, industriales, cinegéticas, etc., que suscitan protestas o litigios (por citar algunos en este ejercicio: el proyecto de central térmica en Santillana del Mar, el tendido eléctrico entre Campoo de Yuso y San Miguel de Aguayo, el plan de puertos de Cantabria, la actividad de la empresa Ferroatlántica, las antenas de telefonía móvil, o la cantera de la Llusa en Hoz de Anero), sino de destacar las más relevantes o identificar ámbitos de preocupación o conflicto más generales.

Así, las actuaciones constructivas siguen constituyendo uno de los problemas característicos de la Comunidad, por la fuerte presión urbanística que sufre su territorio, especialmente en la franja litoral, favorecida por el desarrollo del sector

turístico y de servicios y la construcción hotelera y de segunda residencia (en este ejercicio, por ejemplo, han despertado el interés de los medios las actuaciones de El Cuco y La Picota, en Piélagos). Durante años los Ayuntamientos y la propia Administración regional no han sabido ordenar adecuadamente este crecimiento, lo que ha propiciado la degradación ambiental y paisajística del litoral autonómico y aún de algunas zonas del interior. A nadie se oculta que a este penoso resultado se ha llegado por la inactividad de la Administración y de algunos responsables políticos a la hora de aplicar las técnicas de prevención y protección ambiental legalmente disponibles. En estos años, así lo han venido confirmado numerosos pronunciamientos judiciales que han anulado planes y licencias urbanísticas por vulnerar la propia legislación urbanística o la legislación de costas, condenando en muchos casos al derribo de lo ilegalmente construido. La ejecución de estos fallos judiciales sigue su curso, no exenta de dificultades. La anunciada deceleración del sector de la vivienda, la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Litoral, el efecto propedéutico que pueda tener la persecución de los delitos urbanísticos (como está sucediendo en otros lugares del país) y el creciente rechazo social hacia el urbanismo ambientalmente irresponsable podrían ayudar a contener este fenómeno, aunque todavía no parecen existir muchos motivos para el optimismo.

Otro problema muy importante es el de la contaminación del aire y la generación y vertido de residuos como resultado de la actividad industrial, según viene reconociendo la propia Consejería de Medio Ambiente.

Muestra de la preocupación por la contaminación atmosférica, que viene midiéndose a través de la Red Automática de Control y Vigilancia de la Calidad del Aire de Cantabria del CIMA, es el Acuerdo de la Consejería de Medio Ambiente de 16 de octubre de 2006 por el que se formula una encomienda de gestión para realizar un estudio de vigilancia de los efectos de la calidad ambiental en la salud de la población de los tres municipios en que se ubican Cementos Alfa en Valdeolea, la Planta de tratamiento integral de residuos urbanos de Cantabria ubicada en Meruelo y la generación eléctrica mediante ciclo combinado en Torrelavega.

En cuanto a los vertidos, puede citarse el caso de los que realiza al río Besaya la fábrica SNIACE, SA Inicialmente consentidos, en junio fueron desautorizados por la Confederación Hidrográfica del Norte (CHN) por considerar incumplido el plan de regulación en su día formulado (el organismo ha impuesto también alguna sanción a dicha empresa), hallándose pendiente de resolución el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias (pues la Confederación tiene su sede en Oviedo). El Tribunal no ha considerado oportuno suspender la eficacia de la resolución administrativa que desautoriza los vertidos, viéndose la fábrica impedida para desarrollar parte de su actividad industrial y haciendo aparición el fantasma del cierre y la reducción de empleo con el consiguiente coste social. Por lo demás, la carga contaminante que sufre la comarca de Torrelavega y el río Besaya en particular es sobradamente conocida. Para aliviarla, precisamente, se diseñó, construyó y puso en funcionamiento la Estación de Aguas Depuradoras de Vuelta Ostrera (Suances) cuya demolición fue ordenada por STS

de 26 de octubre de 2005, por haberse levantado en terrenos del dominio público marítimo-terrestre, como se dio cuenta en el informe del pasado año. El Ministerio de Medio Ambiente se ha comprometido a dar cumplimiento a la sentencia, aunque de forma gradual, para no generar nuevos problemas por la paralización inmediata de la depuradora, lo que parece haber sido entendido y aceptado por la entidad ecologista recurrente.

También la contaminación acústica merece ser mencionada, especialmente la derivada del ocio nocturno, que sigue siendo fuente de conflictos y litigios ante la pasividad municipal y la indiferencia de los colectivos ambientalistas. En la actualidad, pendiente de desarrollo la legislación estatal del ruido, las ordenanzas municipales de prevención de la contaminación acústica, vinculada a la reglamentación de actividades clasificadas, y la normativa de horarios de los establecimientos de hostelería y espectáculos, son los únicos instrumentos normativos existentes, siendo notable la permisividad y ambigüedad de sus disposiciones, a veces también la insuficiencia de rango para imponer sanciones o acordar otro tipo de medidas cautelares, en las que frecuentemente se ampara la tolerancia municipal, reiteradamente denunciada por el Defensor del Pueblo. No se trata sólo de verificar que los establecimientos reúnen las condiciones de insonorización adecuadas (lo que se ha ido consiguiendo, poco a poco, con el esfuerzo procesal de vecinos y asociaciones), sino también de impedir que trasladen su actividad y negocio a la vía pública, pues entonces de nada sirven las medidas correctoras exigidas al local.

El ruido del ocio se deja sentir muy especialmente (aunque no sólo en ellas) en las ciudades de Santander y Torrelavega, pudiéndose contrastar la muy diferente actitud municipal ante las protestas vecinales, pues frente a la inercia del primer municipio, el segundo ha mejorado el control y organizado numerosos dispositivos de vigilancia, apoyando la labor de la policía local otras cuerpos de seguridad, para garantizar el cumplimiento de la normativa (una ley autonómica prohíbe expresamente el consumo de alcohol en las calles) e incoar los oportunos expedientes sancionadores. La persistencia y la gravedad del problema hace inaplazable la intervención de la Comunidad, tanto desde el punto de vista normativo (adelantando el cumplimiento de los objetivos de la Ley del Ruido, mejorando los instrumentos de prevención y control, reforzando la seguridad jurídica y los medios de reacción de los afectados, elevando los niveles de protección acústica, coordinando la acción de la policía local, reordenando la clasificación de los establecimientos y sus horarios, ampliando el cuadro de infracciones y sanciones, etc.) como administrativo (velando la observancia de las obligaciones municipales, efectuando controles complementarios, coordinando la actividad municipal, desarrollando campañas de divulgación, etc.).

2. APÉNDICE INFORMATIVO

2.1. Organización

– *Consejería de Medio Ambiente* (estructura orgánica establecida por Decreto 73/2005, de 30 de junio, y modificada por Decreto 3/2006, de 12 de enero).

Consejero:
D. José Ortega Valcárcel.

Secretaría General:
D. julio Gabriel García Caloca.

Director General de Medio Ambiente:
D. Alfredo Izaguirre Aranceta.

Director General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua:
D. Francisco Luis Martín Gallego.

– *Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA* (organismo autónomo creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo; el Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).

Director:
D. Juan Carlos Guerra Velasco.

– *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria SA, MARE* (empresa pública regional surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, SA» [autorizada por Decreto 31/1991, de 21 de marzo], mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, que vino a ampliar su objeto social y modificar su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria [creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril]).

Director General:
D. Rafael Canales Celada.

– *Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria,* CAMAC (en su configuración actual, creado y regulado por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre).

– *Comisión para la Comprobación Ambiental* (creada por Ley 17/2006, de 11 de diciembre; aún pendiente de desarrollo reglamentario y constitución, está llamada a sustituir a la actual *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*).

– *Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca* (estructura orgánica establecida por Decreto 18/200, de 17 de marzo, modificado por DD. 89/2000, 58/2001 y 87/2003). Los órganos con más significativa competencia ambiental (protección de espacios y recursos naturales) son:

Consejero:
D. Jesús Miguel Oria Díaz.

Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza:
Dña. María Eugenia Calvo Rodríguez.

– *Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa* (entidad asociativa de Derecho Público dotada de personalidad jurídica propia). La Comunidad Autónoma forma parte de esta organización interautonómica derivada del convenio de colaboración suscrito entre Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (autorizado por Ley de Cantabria 16/2006, de 24 de octubre).

2.2. Normativa

– Leyes:

Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria.

Ley 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica.

Ley 12/2006, de 17 de julio, de Caza de Cantabria.

Ley 16/2006, de 24 de octubre, de autorización del Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.

Ley 19/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero (eleva la Tasa por Gestión final de Residuos Urbanos y el Canon de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales y actualiza las tasas de manera general).

– Reglamentos:

Decreto 3/2006, de 12 enero, que modifica parcialmente la estructura básica de la Consejería de Medio Ambiente.

Decreto 11/2006, de 26 enero, que aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento de Cantabria.

Decreto 27/2006, de 16 marzo, que regula los órganos de gestión del Parque Natural de Collados del Asón.

Decreto 57/2006, de 25 mayo, que aprueba las Normas Urbanísticas Regionales.

Decreto 80/2006, de 6 junio, de modificación parcial de la estructura orgánica y de la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca (montes).

Decreto 66/2006, de 8 junio, por el que se modifican la estructura orgánica y las relaciones de puestos de trabajo del Centro de Investigación del Medio Ambiente.

Decreto 102/2006, de 7 de octubre, aprueba el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010.

OBPAM7A160 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:06:02

Decreto 104/2006, de 19 de octubre, de valorización de escorias en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Decreto 116/2006, de 16 noviembre, que aprueba el Reglamento del operativo de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza en labores de lucha contra incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Decreto 129/2006, de 14 de diciembre, de creación del Consejo Asesor del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Orden GAN/68/2006, de 24 de julio, que establece las buenas condiciones agrarias y medioambientales exigibles por condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agraria Común para la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Ayuntamiento de Santander: Ordenanza Municipal de 27 febrero 2006 de Gestión de Residuos Urbanos y Limpieza Viaria.

Ayuntamiento de Santander: Ordenanza Municipal de 3 de julio de 2006 sobre la Captación y el Aprovechamiento de la Energía Solar Térmica.

2.3. Instrumentos de planificación

– Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de junio de 2006 se aprobó la «Estrategia Cántabra de Educación Ambiental».

– Por Orden GAN/67/2006, de 21 de julio, se inicia el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Dunas de Liencres, Estuario del Pas y Costa Quebrada.

– Por Decreto 81/2006, de 6 julio, se aprueba el Plan Energético de Cantabria 2006-2011.

– Por Decreto 102/2006, de 7 de octubre, se aprueba el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010.

2.4. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia

STSJ Cantabria de 13 de marzo de 2006 (derecho a la incoación de expediente de responsabilidad patrimonial por inactividad o retraso en aprobación de PORN).

STSJ Cantabria de 11 de mayo de 2006 (denegación de autorización minera basada en el planeamiento urbanístico y ambiental, no en la legislación minera).

STSJ Cantabria de 19 de julio de 2006 (necesaria cobertura normativa del condicionado ambiental de las licencias municipales de actividad o apertura).

2.5. PUBLICACIONES JURÍDICAS

No consta que en 2006 se hayan publicado estudios o monografías sobre la legislación o la política ambiental autonómica. No obstante, entre las publicaciones editadas en este ejercicio por el Centro de Investigaciones del Medio Ambiente se hallan varias guías o manuales de carácter divulgativo sobre cuestiones de orden normativo o procedimental. Son las siguientes:

– *El acceso a la información ambiental en el Convenio de Aarhus. Guía para las autoridades públicas de Cantabria,* CIMA, Santander, 2006.

– *Gestión Medioambiental de un Centro Autorizado de Reciclaje y Descontaminación de Vehículos al Final de su Vida Útil (CARD),* CIMA, Santander, 2006.

– *Manual para la Solicitud de la Autorización Ambiental Integrada en Cantabria,* CIMA, Santander, 2006.

La versión electrónica de estas publicaciones y de otros documentos relevantes puede obtenerse por Internet en la dirección *www.medioambientecantabria.com.*

XVII

Política ambiental de Castilla-La Mancha

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS
NURIA GARRIDO CUENCA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 387
2. Legislación 388
   2.1. La reforma de la Ley de Caza y el problema de los vallados cinegéticos 389
   2.2. Protección del medio natural frente a la circulación de vehículos a motor y otras actividades recreativas (acampadas, barbacoas) 390
3. Organización: la creación de la empresa pública Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA 392
4. Ejecución: la revisión del Plan Especial de Emergencia por Incendios Forestales 393
5. Jurisprudencia 394
   5.1. El caso del vertido de fueloil en la central térmica de Aceca 394
   5.2. La anulación del tramo de AVE Motilla del Palancar-Valencia 395
6. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 397

Apéndice informativo 398

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2006 se caracteriza por el avance en el cumplimiento de las cuestiones pendientes y no tanto por grandes y novedosos cambios. Esa labor de culminación incluye compromisos políticos mucho tiempo anunciados, como fue el cierre de la central nuclear de Zorita, que tuvo lugar el 30 de abril. En un momento además

OBPAM7A170 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:30:45

en el que la industria eléctrica ha levantado la bandera de esta fuente energética frente a los combustibles fósiles y el cambio climático.

En algunos casos, la actuación pública ha consistido en asegurar el respeto estricto de la normativa ambiental por parte de proyectos privados muy controvertidos, como el aeropuerto de Ciudad Real. Para admitirlo, el Ministerio ha tenido muy presentes los intereses económicos y regionales que lo respaldan. Pero en la declaración de impacto ambiental, efectuada a principios del año, impone a los promotores una serie de medidas correctoras y compensatorias muy onerosas, tales como la reducción de la superficie del sistema aeropotuario y la designación de nuevos espacios naturales protegidos.

Claro que, otras veces, el acierto, desde un punto de vista ambiental y a resultas de la presión social, ha consistido en abandonar proyectos públicos, como el trasvase Fuensanta-Taibilla comprometido en el Plan Hidrológico Nacional de 2001, que amenazaba seriamente con desecar la cabecera del río Segura, tenía un elevado coste económico y ninguna ventaja conocida para los usuarios.

También se acometieron reformas normativas, legales y reglamentarias, necesarias para poner coto a ciertas situaciones de abuso y prácticas especialmente dañinas o peligrosas, como pueden ser los quads y las barbacoas para el medio natural y los vallados cinegéticos para las especies animales. Alguna de estas normas junto a otras que iremos señalando, como la revisión del Plan Especial de Emergencia por incendios forestales, han estado espoleadas sin duda por el fatídico incendio acaecido en la Riba de Saelices en el verano de 2005.

Y otras pensadas para mejorar la organización de Administración regional, como puede ser la creación de una empresa pública en la que se desconcentran las tareas de gestión propias de la Consejería de Medio Ambiente.

El incumplimiento de la legislación ambiental por parte del Ministerio de Fomento, en la construcción de infraestructuras ferroviarias, ha sido puesto de manifiesto en una importante Sentencia de la Audiencia Nacional dictada el 11 de diciembre de 2006. En ella, la Sala de lo contencioso-administrativo anula la Resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras de 11 de diciembre de 2003, que aprobó el tramo Motilla del Palancar-Valencia de la línea del AVE, por las carencias de la declaración de impacto Ambiental y la falta de una declaración de compatibilidad del trazado con el lugar, junto a la ausencia de un análisis de posibles soluciones alternativas dentro del mismo trazado.

2. LEGISLACIÓN

Las leyes más relevantes del pasado año, desde una óptica ambiental, han sido las de modificación de la Ley de Caza (Ley 3/2006, de 19 octubre) y la de creación de la llamada Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha (Ley 1/2006, de 23 marzo).

OBPAM7A170 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:30:45

Además, por Ley 2/2006, de 17 de julio, se establece oficialmente esa misma fecha como el Día del Defensor del Medio Ambiente y se encomienda al Gobierno regional que promueva actividades para dar contenido a la celebración. El legislador castellano-manchego ha querido expresar así la gratitud de la sociedad hacia las personas que dieron su vida por la defensa del medio ambiente y, por ello, se hace coincidir con la luctuosa efeméride del accidente que costó la vida a once bomberos del retén de Cogolludo.

A un nivel normativo inferior, también merece destacarse la regulación del uso recreativo, la acampada y la circulación de vehículos a motor en el medio natural (Decreto 63/2006, de 16 mayo).

2.1. La reforma de la Ley de Caza y el problema de los vallados cinegéticos

La extraordinaria riqueza cinegética de Castilla-La Mancha y el aumento de esta afición fundamentalmente deportiva ha llevado en los últimos años a una intensificación de la caza en la Región, provocando algunos efectos perniciosos y desconocidos en la época en que fue aprobada la Ley autonómica de caza 2/1993. Entre ellos destacan la introducción de especies cinegéticas exóticas que han puesto en riesgo las especies y ecosistemas autóctonos, la proliferación incontrolada de cercas cinegéticas y la disminución de presas imprescindibles para la recuperación de especies amenazadas. Al tiempo, en materia de caza menor, la cría privada en cautividad de aves de cetrería ha propiciado un importante cambio en esta tradicional modalidad deportiva, que puede consentir levantar la prohibición existente desde 1989, pasando a autorizarse esta actividad con los debidos controles administrativos.

Estos motivos, junto a las adaptaciones que se hacían necesarias tras la promulgación de la Ley autonómica 9/1999 de Conservación de la Naturaleza, han conducido a la modificación de la Ley 2/1993, de Caza de Castilla-La Mancha mediante *Ley 3/2006, de 19 de octubre*. El fin último de la reforma es evitar la degradación de la práctica y el lance cinegético, la proliferación de cercas en el campo, la fragmentación y compartimentación artificial de los habitat naturales, la masificación y domesticación de las reses, la proliferación de especies exóticas y los daños derivados de la masificación e intensificación cinegéticas sobre las comunidades biológicas y el paisaje (Exposición de Motivos).

Los diez preceptos modificados, con el objetivo principal de mantener la calidad de este rico sector de actividad autonómica, afectan a tres cuestiones fundamentalmente: los cotos intensivos de caza mayor y los cerramientos cinegéticos, la introducción de especies y la regulación de la caza con aves de cetrería.

Respecto a la primera, se prohíbe con carácter general la caza en terrenos de aprovechamiento común que se encuentren enclavados en terrenos de régimen cinegético especial, cuando la dimensión del enclavado de aprovechamiento común sea inferior a diez hectáreas. Asimismo, no se autorizarán nuevos cotos intensivos de caza mayor en las zonas calificadas sensibles según la Ley 9/1999 de conser-

vación de la naturaleza. Por otro lado, se prohíbe la instalación de nuevas cercas cinegéticas sobre superficies inferiores a 1.000 hectáreas, sometiendo en todo caso su autorización a la Consejería de Medio Ambiente y bajo cumplimiento de dos condiciones: que no dificulten el libre tránsito de las especies de fauna silvestre no cinegética, ni supongan afección sobre áreas o recursos naturales protegidos o el paisaje. Se obliga además a los titulares de la autorización al establecimiento de las medidas precisas para evitar riesgos de endogamia en las especies cinegéticas, el desarrollo de desequilibrios poblaciones, la presión de la fauna sobre la vegetación, daños a especies amenazadas y proliferación de especies exóticas. En este sentido, se limitan las especies de caza a las que el Consejo de Gobierno determine reglamentariamente de entre las consideradas especies autóctonas y las naturalizadas de la Región (*ex* art. 2 Ley 9/1999).

Respecto a la práctica de la caza con aves de cetrería desaparece en la nueva norma la prohibición absoluta de su uso en la caza menor, si bien sometiendo la autorización de la modalidad a importantes limitaciones, entre las que destacan: que su empleo no induzca a riesgo para las poblaciones silvestres de especies amenazadas, quedando la autorización condicionada a la periódica constatación de tal circunstancia; la Consejería determinará reglamentariamente las normas específicas sobre tenencia, marcaje, identificación y control. Estas normas conducen a la revisión del régimen sancionador sobre este tipo de caza, destacando la adición de un nuevo supuesto de decomisación, en caso de las aves de cetrería no permitidas, las que carezcan de documentación o marcas, o las que las posean ilegibles o manipuladas, y aquellas cuyas características, marcas y documentación no concuerden.

En fin, se ha modificado el régimen de responsabilidad subisidiaria que será del titular del coto en caso de las infracciones cometidas en su interior por sus vigilantes, guardas particulares o cuantas personas estén bajo su dependencia. Recayendo en el arrendatario del aprovechamiento cinegético si éste constatara documentalmente.

2.2. PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL FRENTE A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y OTRAS ACTIVIDADES RECREATIVAS (ACAMPADAS, BARBACOAS)

En este período, la única norma relevante es el *Decreto 63/2006, de 16 de mayo del uso recreativo, la acampada y la circulación de vehículos a motor en el medio natural,* que sustituye al anterior Decreto 34/2000, de 29 de febrero modificado por Decreto 90/2005, de 26 de julio. Esta regulación tiene como objeto el establecimiento de normas adicionales de protección del medio natural en relación con las actividades descritas y el desarrollo parcial de los arts. 23 y 24 de la Ley 9/1999 de conservación de la naturaleza en Castilla-La Mancha.

Manteniendo la esencia y estructura de las normas derogadas, el nuevo reglamento deriva de diversas circunstancias, destacando el acelerado aumento del uso de vehículos a motor en el medio natural, las graves sequías de los últimos años, y el consiguiente mayor riesgo de incendios forestales, como se manifestó en el

desgraciado accidente de la Riba de Saelices. La norma persigue mejorar las garantías que aseguren una adecuada ordenación de las actividades recreativas, respetando el derecho ciudadano al disfrute del medio natural, pretendiendo una convivencia adecuada de las actividades recreativas con otros usos del territorio y estableciendo limitaciones al uso del fuego para prevenir más eficazmente los riesgos de incendios forestales.

El Decreto regula exhaustivamente los siguientes aspectos:

a) las normas de aplicación general para el uso recreativo y otras formas de uso público no consuntivo del medio natural. Destacan las catorce prohibiciones en relación con el uso recreativo, y fundamentalmente las establecidas en las épocas de alto peligro de incendios forestales, que conllevan la prohibición absoluta de encender y usar el fuego en espacios abiertos, incluidas las áreas recreativas de estancia diurna, zonas de acampada y campamentos localizados en espacios naturales protegidos, incluso en el caso de que su Plan Rector de Uso y Gestión hubiese autorizado esta práctica (DA 3ª). Incluyendo la prohibición los fuegos de artificio, castillos pirotécnicos o similares aun en el caso de celebración de fiestas populares (DA 5ª).

b) Las acampadas, prohibiendo de manera general la acampada libre en las áreas protegidas, reservas de caza, montes de utilidad pública o de la Junta de Comunidades, los montes protectores, los montes objeto de convenio o consorcio forestal y los tramos de vías pecuarias limítrofes con terrenos forestales. Aunque se permite excepcionalmente la acampada en régimen de travesía, sujeta a autorización bajo supuestos debidamente justificados y siempre que se garantice la ausencia de impactos negativos o riesgos ambientales. Por otra parte, la Consejería de Medio Ambiente a través de sus delegaciones provinciales debe realizar la designación y limitación de las Zonas de Acampada controlada y campamentos, estableciendo las normas específicas de uso, estableciendo como norma general una duración máxima de seis días consecutivos de estancia.

c) El establecimiento de prohibiciones generales o específicas y limitaciones particulares en relación con la circulación de vehículos a motor en el medio natural.

d) Establecimiento específico de medidas relativas a las excursiones organizadas de vehículos a motor, excursiones en grupo de más de tres vehículos y la regulación de la autorización de circuitos permanentes para excursiones organizadas.

e) La regulación de las autorizaciones de competiciones con vehículos a motor y el establecimiento del calendario anual de competiciones.

f) El régimen sancionador, de acuerdo a las disposiciones de la Ley 9/1999 de conservación de la naturaleza, se limita a la especificación de las infracciones menos graves y leves, estableciendo sanciones de multa (desde 60 euros a 6.010 euros) y accesorias (como pérdida del derecho a subvenciones, anulación de auto-

rizaciones concedidas en espacios naturales o cierre de establecimientos o suspensión de actividades por un año).

3. ORGANIZACIÓN: LA CREACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA GESTIÓN AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA SA

La creación de la empresa pública Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA, por Ley 1/2006, de 23 de marzo, se apoya en las facultades autoorganizatorias reconocidas en el Estatuto de Autonomía.

La Ley lo presenta como un instrumento al servicio de la política ambiental y de desarrollo rural, y la adscribe a la consejería del ramo, cuyo titular preside el Consejo de Administración. Su objeto social es amplísimo, pues comprende la elaboración y ejecución de planes, proyectos, infraestructuras, obras y programas relacionados con el medio ambiente, gestión de residuos, prevención y extinción de incendios, desarrollo rural, gestión y explotación de actividades económicas relacionadas con los recursos ambientales, la investigación y desarrollo de tecnologías, prestación de servicios de conservación y mejora del medio ambiente, etc. Que además podrán ser realizadas total o parcialmente, de modo directo o indirecto, mediante la participación en sociedades con análogo objeto (art. 3).

Como su nombre indica, su forma jurídica es la de una sociedad anónima, en cuyo capital podrán participar otras administraciones, organismos y empresas públicas, si bien la Junta deberá mantener un mínimo del cincuenta y uno por ciento (art. 4).

Privado es también el ordenamiento por el que se rigen sus actividades, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación administrativa (art. 2). Ello supone que, en la práctica, la privatización se nota fundamentalmente en el reclutamiento del personal en régimen laboral, con respeto a los principios de publicidad, mérito, capacidad e igualdad se recuerda en el art. 10. A diferencia del personal directivo, que podrá ser libremente nombrado y separado. De momento, el staff está formado por un director gerente, un director financiero, un director técnico y un director jurídico-administrativo.

Además de su capital social, otras posibles fuentes de recursos para esta empresa serían las trasferencias presupuestarias de la Junta y otras Administraciones, operaciones financieras, rentas patrimoniales, subvenciones, ingresos por tarifas y otros que generen sus actividades (art. 6).

El art. 7 le crea un marco privilegiado de relación con la Junta de Comunidades y las demás administraciones, organismos y empresas públicas, que le permite recibir encomiendas o encargos. E incluso subrogarse en expedientes de contratación iniciados o adjudicados antes de su constitución (DT 1ª).

El art. 3.2 resalta que esta empresa pública no podrá disponer por sí misma de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública. Sin embargo, es lo cierto que disfruta de las prerrogativas inherentes al régimen de contratación administrativa. Hasta el momento, su actividad se ha centrado precisamente en la licitación de obras de regeneración de masas protectoras y mejora de caminos en montes de utilidad pública, restauración de cubiertas vegetales en las cuencas altas de algunos ríos y otro tipo de actuaciones hidrológico-forestales, encauzamiento de arroyos.

Como sucede con otras sociedades creadas en otros ámbitos competenciales (comunicaciones, abastecimiento y saneamiento de aguas) y por otras Administraciones, más que a ejecutar o construir por sí misma, parece que la empresa pública Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA está destinada a contratar las obras públicas con terceras empresas privadas. Lo cual, como es obvio, ha de ajustarse a los procedimientos de contratación de las administraciones públicas. De ahí que no termine de entenderse muy bien la ventaja que, para los intereses públicos, pueda reportar el poner en manos de manageres y personal contratado la tramitación de expedientes administrativos.

4. EJECUCIÓN: LA REVISIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE EMERGENCIA POR INCENDIOS FORESTALES

Dentro de la actividad ordenadora y planificadora de la Administración destacan los denominados Planes especiales relativos que sirven para hacer frente a riesgos específicos en situaciones de emergencia (nucleares, bélicas, inundaciones, sistemas químicos, mercancías peligrosas, incendios forestales o volcánicos). Regulados con carácter general en el RD 407/92, de 24 de abril, que aprueba la Norma Básica de Protección Civil, estos Planes se elaboran de acuerdo con unas directrices básicas específicas según el caso. En concreto, la directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales fue aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de marzo de 1993 –actualmente en proceso de revisión–. De acuerdo a sus disposiciones, se aprobó por las Cortes de Castilla-La Mancha el Plan específico de emergencia en nuestra Comunidad Autónoma, homologándose en 20 de octubre de 2000 por la Comisión Nacional de Protección Civil. Posteriormente, de un modo más general, fue aprobado el Plan Territorial de Emergencia de Castilla-La Mancha mediante Decreto 191/2005, de 27 de diciembre. De acuerdo a esta norma se ha procedido a revisar el anterior plan especial de incendios con la finalidad de actualizar sus contenidos y la distribución de funciones entre las distintas Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha con competencias en la materia, que ha sido aprobada por *Orden de 24 de mayo de 2006 de la Consejería de Administraciones Públicas por la que se aprueba la revisión del Plan Especial de Emergencia por incendios forestales de Castilla-La Mancha.*

Este Plan, con vigencia de 4 años, se estructura en cuatro capítulos de amplio contenido. El primero contiene la principal información de carácter general, legis-

lación aplicable, definiciones básicas, información territorial, análisis del riesgo y planificación de medios de defensa. El segundo Capítulo se dedica a la estructura organizativa: dirección, comité asesor, gabinete de información, puestos de mando y grupos de acción. El tercero establece la integración de los planes locales y las misiones de los organismos participantes. Dedicando el último capítulo a los medios y recursos asignados. Se completa la norma con un total de 14 Anexos, donde se establecen los índices de riesgos, los modelos de solicitud de intervención de medios de otras Administraciones nacionales, extranjeras o de las Fuerzas Armadas, o los protocolos y convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas limítrofes. Ilustrándose todos los datos con un apéndice cartográfico relativo a la climatología, vegetación, mapas indicativos de riesgo de incendios y para la planificación y distribución de medios.

5. JURISPRUDENCIA

De las decisiones judiciales que afectan a ilícitos tocantes a Castilla-La Mancha, merecen destacarse dos por su impacto mediático y social. La primera, de finales de 2005, absuelve a los a los directivos y al jefe de operaciones de la central termoeléctrica de ACECA de un posible delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, por el vertido de fuel-oil al río Tajo. La segunda, ya citada, anula la aprobación ministerial del tramo de AVE Motilla del Palancar-Valencia.

5.1. El caso del vertido de fueloil en la central térmica de Aceca

Por el caso del vertido de fueloil escapado de la central termoeléctrica de Aceca (Mocejón) se sentaron en el banquillo nueve directivos y el jefe de operaciones de la misma, que fueron todos ellos absueltos. Además de la fiscalía, ejercieron la acusación popular la Junta de Castilla-La Mancha y Ecologistas en Acción. Además de un delito contra el medio ambiente del 325 CP, se les imputaba otro contra los recursos naturales del art. 331 CP cometido por imprudencia grave. A las propietarias de la central (Iberdrola y Fenosa) se les reclamaba un millón y medio de euros en concepto de responsabilidad civil subsidiaria.

Según relata la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Toledo de 12 de diciembre de 2005 (JUR 2006, 18699), sobre las 5:45 horas del 1 de agosto de 2000, se produjo un vertido de entre once y catorce mil litros de fuel oil durante aproximadamente 23 minutos, al rebosarse uno de los tanques de la central térmica de Aceca (Mocejón), provocado por un fallo accidental de los indicadores de nivel. Este vertido escapó por una válvula mal cerrada y llegó hasta el río Tajo, formando una capa de fuel que fue contenida en la presa de Higares y retirada por empresas especializadas. Durante las tareas de limpieza, que se prolongaron hasta el 20 de septiembre, se recuperaron muertas unas 40 ó 50 carpas y 28 aves pertenecientes a distintas especies.

Empero, la extensa prueba practicada demostró que dicho vertido no había modificado la composición y caudal de las aguas, ni tampoco las condiciones de vida animal o vegetal, recuperadas en menos de un año. Así las cosas, la jueza no estimó que los hechos hubieran perjudicado gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Tampoco apreció en los imputados dolo directo o eventual en el diseño de la central, ni en su conservación y funcionamiento. Es más estimó que habían actuado con diligencia para evitar la continuación del vertido en cuanto fue detectado. Si acaso, la única falta estaría en la persona que dejó mal cerrada la válvula de drenaje del cubeto (no identificada) y en el encargado de calderas, que no estaba imputado.

La absolución del primer delito obedece, en suma, a que no fue apreciado perjuicio grave para el equilibrio de los sistemas naturales ni dolo directo o eventual en los imputados. Tampoco encontró la jueza imprudencia grave en los acusados, como requiere el art. 331 CP, pues éstos habrían actuado correctamente frente al fallo simultáneo de los sistemas de control de nivel de los tanques de fuel.

5.2. La anulación del tramo de AVE Motilla del Palancar-Valencia

La decisión judicial que ahora comentamos afecta al trazado de Alta Velocidad que unirá las Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia, Castilla-La Mancha y Murcia. Se trata de una de las infraestructuras de comunicación más importantes desde el punto de vista estratégico, de vertebración territorial e impacto ambiental. El último episodio que da cuenta del debate político y social generado, pero ya reconducido a Derecho, es la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2006 (RJCA 2007, 3), que anula el tramo Motilla-Valencia, al estimar el recurso planteado por la asociación «Iniciativa Cívica por Albacete» frente a la Resolución del Ministerio de Fomento de 17 de febrero de 2003.

A los efectos que aquí interesan, esta sentencia anula la decisión ministerial por insuficiencia de la declaración de impacto ambiental, ausencia de una declaración de compatibilidad del trazado y carencia de un análisis de posibles soluciones alternativas. Se trata, por tanto, de una sentencia de la máxima trascendencia desde el punto de vista del derecho ambiental, pues hasta la fecha venía siendo ciertamente excepcional que decisiones gubernamentales sobre el trazado de las infraestructuras fuesen anuladas por los tribunales. Por todo ello entendemos que su análisis y comentario merece una especial atención en esta obra, comenzando por un breve recordatorio de los antecedentes del caso.

1) Debemos remontarnos al proyecto de AVE Madrid-Castilla-La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia que el Ministerio Fomento publicó el 17 de diciembre de 1999, siendo titular del mismo Arias Salgado.

En él se ofrecían y analizaban 6 alternativas de trazado y se anunciaba que la solución definitiva se tomaría teniendo en cuenta los tiempos de recorrido y plazos de ejecución, costes de inversión, mantenimiento y explotación (en otras palabras, su rentabilidad), el menor impacto ambiental posible, la vertebración territorial y

las alegaciones recibidas. El resultado de dicho Estudio informativo demostraba que el denominado trazado Sur (solución C) que discurría por el corredor ferroviario actualmente existente (Madrid-Albacete-Valencia/Alicante/Murcia) era el mejor valorado en todos los indicadores considerados, mientras que otros eran abiertamente desaconsejados por su severo impacto ambiental y falta de rentabilidad, a consecuencia de los condicionantes orográficos, espacios naturales atravesados y otras razones.

2) Sin embargo, el trazado se decidió en virtud de un pacto político firmado en Murcia el 8 de enero de 2001 por el entonces Ministro Alvarez Cascos y los presidentes de las Comunidades Autónomas implicadas. En este se aprueba la denominada solución variante de A, justamente una de las opciones que el citado Estudio ministerial había desaconsejado por su impacto ambiental crítico y ser la que peor respondía al resto de factores económicos, geográficos y técnicos. A los efectos que ahora importan, es lo cierto que esa decisión política sería implementada a través de diversas resoluciones ministeriales, una de ellas, en concreto la de 17 de febrero de 2003 aprobó el tramo Motilla del Palancar-Valencia.

3) Contra ésta interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo la Iniciativa Cívica por Albacete ante la Audiencia Nacional. La recurrente basó su recurso en que la Resolución pretendía dar cobertura jurídica a un pacto adoptado al margen del procedimiento y de los requisitos legales que debe cumplir una línea ferroviaria de AVE, contraviniendo, entre otras, la legislación ambiental y de transportes.

El Fundamento determinante del fallo de la Sentencia es el Quinto. En él se acoge la tesis defendida por la recurrente de que la construcción del tramo Motilla-Valencia conllevaría la vulneración de la directiva comunitaria de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Esta Directiva obliga a los Estados miembros a evitar el deterioro de los hábitats naturales y las alteraciones que repercutan en las especies silvestres, y a que cualquier proyecto que pueda afectarlas se someta a una adecuada evaluación. De modo que las autoridades nacionales competentes solo podrán aprobar dicho proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión. Como recalca el Tribunal, si a pesar de las conclusiones negativas de la EIA no hubiera alternativas posibles, el Estado deberá tomar todas las medidas compensatorias necesarias e informar previamente a la Comisión. Es más, si el proyecto afectase a un habitat o especie prioritarios únicamente podrá llevarse a cabo por imperiosas razones de interés público relacionadas con la salud humana y la seguridad pública.

Pues bien, la Audiencia Nacional ha constatado que el recorrido del AVE Motilla-Valencia es muy próximo a distintos lugares y zonas de especial protección, como la reserva natural de las Hoces del Cabriel, que destacan por sus valores paisajísticos y faunísticos, al ser albergue de especies incluidas en el Catálogo Nacio-

nal de Especies amenazadas, como el águila perdicera, el águila real, el halcón peregrino, el búho real y el águila culebrera, alguna de ellas en peligro de extinción.

El Tribunal entiende que la Administración ha adoptado su decisión sin tomar las medidas previas que serían necesarias y se han sustituido por declaraciones vagas e imprecisas, que se remiten a futuro. No han sido evaluados todos los impactos que se van a causar y, en definitiva, no se ha actuado como la Directiva exige, sino que se parte de una decisión ya adoptada sin concretar las medidas de salvaguardia que serían imprescindibles. En suma, la insuficiencia de la declaración de IA y la falta de una declaración de compatibilidad del trazado, junto con la ausencia de una análisis de posibles soluciones alternativas, determinan que la resolución sea anulada.

Debemos terminar señalando que, a pesar de la declaración de nulidad contenida en la citada sentencia, el Ministerio ha seguido adjudicando contratos para la ejecución de obras de esta parte del proyecto declarada ilegal por los tribunales. Actualmente, el proceso judicial sigue en curso, tras la interposición por el Ministerio de un recurso de casación. Además, la Iniciativa Cívica por Albacete ha solicitado la reapertura del expediente de queja planteado en diciembre de 2001 ante la Comisión Europea, donde se denunciaban los hechos ahora confirmados en la sentencia de la Audiencia Nacional comentados, aparte de otras irregularidades flagrantes del derecho comunitario, como la normativa referida a las redes transeuropeas de transporte y financiación comunitaria.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Las situaciones ambientales ligadas al aprovechamiento de los recursos hídricos siguen siendo una fuente constante de conflictos. Aparte del antedicho trasvase Fuensanta-Taibilla, felizmente abandonado, otros prosiguen su ejecución, como el procedente del Tajo y destino en la llanura manchega. Esta trasferencia, que algunos grupos ecologistas antitrasvasistas critican, se realiza entubada y servirá para el abastecimiento de los municipios con 50 hm^3 anuales.

Mucho más cuestionables son, desde esta perspectiva, los trasvases encubiertos por contratos de cesión de derechos de agua. El caso más polémico ha sido la venta por parte de los regantes de Estremera (Madrid) a favor del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, que permitió el trasvase de 30,9 hm^3, a un precio de 0,20 euros/m^3, de agua del Tajo utilizando la citada infraestructura. De hecho, el Gobierno regional castellano-manchego ha recurrido la autorización ministerial de este contrato.

No son sino algunos ejemplos de los problemas que se vienen arrastrando y que, sin duda, la prolongación de la sequía ha agudizado. Pero podrían añadirse otros como la situación terminal de las Tablas de Daimiel o la interminable discusión del Plan Especial del Alto Guadiana.

Otro problema que ha cobrado mayor actualidad es el modelo de desarrollismo representado por las macro-urbanizaciones, las islas urbanísticas y las nuevas promociones ligadas a campos de golf. Aparte de su crecimiento en lugares tradicionales, como los corredores del Henares (Guadalajara) y de La Sagra (Toledo), ahora proliferan por doquier. No vamos a negar lo mucho que este sector importa para el empleo y el crecimiento económico, pero tampoco que a menudo estos proyectos se hacen acreedores a reproches tales como el consumo de cantidades ingentes de recursos hídricos, la destrucción del territorio, la fragmentación de los ecosistemas y la dependencia del automóvil, con lo que ello supone en combustibles y contaminación atmosférica. La reciente reforma de la legislación estatal del suelo quizá consiga dar un giro al respecto, pues parece claro que las comunidades autónomas no han sabido o no han querido hacerle frente.

Para concluir, debemos referirnos al preocupante asunto de los cebos envenenados, cepos y otras prácticas ilegales que no pocos desaprensivos dueños de cotos de caza utilizan para eliminar los depredadores naturales. Entre las víctimas habituales de estos sistemas de exterminio indiscriminado se encuentran especies en serio peligro de extinción, como el lince, el águila imperial y el buitre negro. La reforma de la Ley de Caza, antes comentada, aporta nuevas medidas para que la actividad cinegética se lleve a cabo de modo más respetuoso con la conservación del medio y de las especies silvestres. Mas la erradicación del problema que señalamos no se resuelve con normas sino con una vigilancia más efectiva y, sobre todo, con la aplicación de medidas sancionadoras ejemplarizantes.

APÉNDICE INFORMATIVO

1. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural

Consejero: José Luis Martínez Guijarro

Secretaria General Técnica: Alicia Martínez Rubio.

Director General de Evaluación Ambiental: Miguel Chillarón Yuste.

Director General del Medio Natural: José Ignacio Nicolás Dueñas.

Director General de Planificación y Gestión Ambiental: Mariano Martínez Cepa.

2. Legislación, reglamentos y planes aprobados

– Ley 1/2006, de 23 de marzo, de creación de la empresa pública Gestión de Ambiental de Castilla-La Mancha SA.

– Ley 2/2006, de 17 de julio, que establece el Día del Defensor del Medio Ambiente.

– Ley 3/2006, de 19 de octubre, de modificación de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha.

– Decreto 63/2006, de 16 de mayo, del uso recreativo, la acampada y la circulación de vehículos a motor en el medio natural.

– Orden de 24 de mayo de 2006, por la que se aprueba la revisión del Plan Especial de Emergencia por Incendios Forestales de Castilla-La Mancha.

3. Principales sentencias

– Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de diciembre de 2006 (RJCA 2007, 3).

– Sentencia del Juzgado Penal núm. 2 de Toledo de 12 de diciembre de 2005.

OBPAM7A170 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:30:45

XVIII

Política ambiental de Castilla y León

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA
ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Sumario

Página

1. Valoración 402
1.1. Trayectoria y valoración general 402
1.2. Legislación: leyes y reglamentos más significativos, agrupados por materias y destacando su relación con la legislación básica 403
1.2.1. Espacios naturales protegidos 403
1.2.2. Evaluación de impacto ambiental 404
1.2.3. Especies protegidas 404
1.2.4. Caza y pesca 405
1.2.5. Bosques; en especial, la lucha contra incendios forestales 405
1.3. Organización administrativa 406
1.4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas 406
1.4.1. Presupuestos de medio ambiente para 2006 406
1.4.2. Planes 407
1.4.3. Acuerdos voluntarios 407
1.5. Jurisprudencia ambiental destacada 408
2. Apéndice informativo 411
2.1. Denominación del departamento responsable en materia de medio ambiente y, en su caso, de las entidades y sociedades públicas con responsabilidades en la materia, incluyendo el nombre de los titulares de los principales órganos (hasta el nivel de director general) 411
2.2. Lista de todas las leyes aprobadas en materia de medio ambiente durante 2006 412
2.3. Lista de los principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2006 412

OBPAM7A180 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:34:21

Página

2.4. Lista de los principales planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2006 412
2.5. Lista de las principales Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León durante 2006 413
2.6. Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a Castilla y León durante 2006 413

* * *

1. VALORACIÓN

1.1. Trayectoria y valoración general

Como ya se señaló en el Observatorio 1978-2006, en Castilla y León tienen una importancia fundamental, desde el punto de vista del derecho ambiental, las ayudas agroambientales comunitarias y la protección de la naturaleza, por la enorme extensión de la región y por el importante papel que juega en ella la actividad agraria. Durante el año 2006, estas dos constantes se han seguido manteniendo, pero ha habido, además, otras novedades jurídico-ambientales.

El año 2006 ha estado marcado, sin duda alguna, por la creación, por la Ley 12/2006, de las Sociedad Pública de Medio Ambiente; la Consejería de Medio Ambiente va a poder contar con un instrumento de derecho privado, extraordinariamente dúctil y flexible para el ejercicio de la actividad pública prestacional en esta materia. El riesgo del posible abuso de la fórmula, esto es, la huida al derecho privado y los perjuicios que eso conlleva planea constantemente sobre este género de organizaciones, como ocurre con Tragsa en la Administración estatal. El tiempo dirá si la nueva sociedad responde, no sólo a la flexibilidad que se le pide, sino también a la legalidad.

Pero al margen de esta ley «organizativa», y de las dos leyes declaratorias de espacios naturales (Lagunas de Villafáfila y Montes Obarenes), se puede afirmar que el esfuerzo normativo no ha sido especialmente generoso. No se han dictado ni se están tramitando en las Cortes regionales leyes de desarrollo de la normativa estatal básica. En este marco de sobriedad reguladora, en materia de *medio natural,* que es el principal activo ambiental de la Comunidad Autónoma, se han dictado, sin embargo, como se ha dicho, dos leyes singulares en materia de espacios naturales y se van dando pasos en la protección administrativa de la fauna y flora silvestre (tramitación o aprobación de planes de conservación, de catálogos de protección, protección territorializada, etc.).

Las novedades normativas en materia de *calidad ambiental* son exiguas, incluso a nivel organizativo, aunque podría justificarse por el esfuerzo normativo realizado en años anteriores, así como por el propio alcance de la legislación básica estatal,

que puede hacer innecesaria, en ocasiones, la normativa autonómica; se echa en falta, no obstante, una modificación legislativa de la regulación de la Evaluación Estratégica de Planes, porque la autonómica –la primera en dictarse en España– ha quedado desplazada por la Ley estatal de 28 de abril. No tenemos noticia de que se haya iniciado siquiera la tramitación de una reforma, lo que obligará a los operadores jurídicos a interpretar qué preceptos de la ley regional siguen vigentes y cuáles han sido derogados o sustituidos por la ley estatal.

Se debe dejar constancia de la escasa actividad planificadora, aunque también es cierto que el plan de residuos industriales aprobado es de tal entidad que exigirá un esfuerzo enorme su ejecución.

Hay que señalar, finalmente, la existencia de importantes conflictos entre urbanismo y medio ambiente, y cuya solución pasa por la vía judicial. Debe destacarse, en este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 15 de septiembre de 2006, dictada con motivo de impugnación de un plan urbanístico que cambiaba la clasificación del suelo en una zona protegida para permitir la construcción de una urbanización y de un campo de golf en las Navas del Marqués.

1.2. Legislación: leyes y reglamentos más significativos, agrupados por materias y destacando su relación con la legislación básica

1.2.1. Espacios naturales protegidos

El legislador autonómico ha aprobado dos leyes de declaración de espacios naturales, esto es, leyes de caso único y que, por lo tanto, carecen de alcance general en el territorio castellano-leonés. Son, en concreto, las Leyes 6/2006, de 5 de julio, de Declaración de la Reserva Natural de Lagunas de Villafáfila (Zamora), un humedal de una importancia extraordinaria a nivel europeo, y la 10/2006, de 14 de octubre, de Declaración del Parque Natural de Montes Obarenes-San Zadornil (Burgos).

Como ya se señaló en su momento (Observatorio 1978-2005), uno de los conflictos planteados en los últimos tiempos en relación con los espacios protegidos de Castilla y León ha sido el relativo a la posible instalación de una estación de esquí en la zona de San Glorio, dentro del *Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina* (Palencia) declarado por Ley 4/2000, de 27 de junio. De acuerdo con esa pretensión –criticada por numerosos grupos ecologistas aunque apoyada, parece que mayoritariamente, por la población de la zona– en el año 2006 se procedió a la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de ese espacio protegido, por Decreto 13/2006, de 9 de marzo (BOCYL del 15). Se modificaron varios artículos del Anexo I, especialmente los que prohibían la construcción de pistas de esquí; de acuerdo con ello, se podrán crear estaciones de esquí en las zonas de uso limitado y uso compatible, siempre que se sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (lógicamente, no era necesaria la alusión al sometimiento a la EIA, porque ya lo preveía la Ley autonómica, pero

la mención explícita posiblemente se haga para tranquilizar a diversos sectores disconformes con la modificación [en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, se incluyen, en el Anexo III, j), las *«Estaciones y pistas destinadas a la práctica del esquí»,* que se incluían ya en el Anexo I –núm. 16– de la vieja Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental]).

De forma indirecta, podría incidir en esta materia la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de Modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León que, en la línea de las anteriores modificaciones de la misma ley, prevé la posibilidad de aprobar por Ley planes o proyectos regionales *«de especial relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León»* (nuevo art. 24.6), es decir, facilita la aprobación o, incluso, convalidación de proyectos de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras (públicas o privadas de interés público) y con ello la elusión de los controles administrativos y judiciales que, por motivos fundamentalmente ambientales, se han venido utilizando contra otros proyectos anteriores (*vid.,* Observatorio 1978-2005).

1.2.2. Evaluación de impacto ambiental

Por Orden MAM/1271/2006, de la Consejería de Medio Ambiente, de 26 de julio, se delegan competencias administrativas de Declaración de Impacto Ambiental del Consejero de Medio Ambiente en los Delegados Territoriales de la Junta. Aunque se refiere exclusivamente a la Declaración de Impacto y no a otro tipo de actos o decisiones, tiene una importancia manifiesta, porque se considera dictada por el órgano delegante, pero conlleva poner en manos de los órganos periféricos provinciales la competencia para emitir la Declaración de Impacto Ambiental, no de proyectos sometidos al procedimiento simplificado (que ya preveía la vieja ley de Impacto Ambiental de 1994), sino algunos de los sometidos a Evaluación Ordinaria del Anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (de sometimiento obligatorio) como todos los del Anexo II (cuyo sometimiento puede plantearse caso a caso o, en su caso, mediante umbrales fijados por la Administración autonómica) (*vid.,* art. 1.2 del Real Decreto Legislativo). De los proyectos enumerados en el Anexo I, únicamente se delega la declaración de algunos de minería (a), ganadería (b), y los sometidos a Evaluación de Impacto como consecuencia exclusiva de previsiones de la legislación sectorial. Y, de acuerdo con el criterio de la supraterritorialidad, se excluyen de la delegación los proyectos que afecten a varias provincias, cuya Declaración de Impacto deberá ser formulada por el titular de la Consejería.

1.2.3. Especies protegidas

En esta región sólo constituyen especies amenazadas aquellas que estén incluidas en el catálogo estatal porque la Comunidad ha renunciado durante mucho

tiempo a establecer catálogos propios de este tipo[1]. Sin embargo, la Ley 8/1991, de Espacios Naturales, creó el Catálogo de Especímenes Vegetales de especial relevancia de Castilla y León, en el que, por Orden MAM 1156/2006, de 6 de junio, se han incluido los primeros ejemplares de especies arbóreas que, por su valor cultural, histórico o científico, han de formar parte del patrimonio natural y cultural de la Comunidad Autónoma y quedar, por lo tanto, protegidos mediante dicha figura.

En lo que se refiere a la fauna protegida, merece la pena aludir a la Resolución de 27 de febrero de 2006, de la Dirección General del Medio Ambiente, de *«Restricción temporal de acceso y tránsito de visitantes»* en diversos territorios de una cierta extensión, para evitar las molestias durante la crianza de los esbardos, debido a la presencia comprobada en esas zonas de ejemplares y grupos familiares de la especie, con base en el Plan de Recuperación del oso y del PORN del espacio de Fuentes Carrionas (BOCyL 13-03-2006)[2].

1.2.4. Caza y pesca

Incide en esta materia la Ley 4/2006, de 25 de mayo, de Modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, dirigida, por una parte, a permitir la caza de especies de caza mayor en época de celo, de acuerdo con la modificación del art. 34.1.b) de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales, operada por la Ley de Medidas 53/2002, de 30 de diciembre; y, por otra, a la adopción de diversas medidas en relación, todas ellas, con la caza mayor.

1.2.5. Bosques; en especial, la lucha contra incendios forestales

En lo que se refiere a los bosques, durante el año 2006 apenas se han aprobado normas jurídicas, fuera de las relativas a los materiales de reproducción forestal. Pero tiene un indudable interés la regulación de los incendios forestales; al margen de otras disposiciones en materia de personal de extinción de incendios[3], cabe mencionar la Orden MAM/1147/2006, de 7 de julio, por la que se fija la época de peligro alto de incendios forestales en la Comunidad de Castilla y León, se establecen normas sobre la utilización del fuego y se fijan medidas preventivas. (BOCyL 13-07-2006).

1. Aunque en estos momentos se está tramitando la creación del Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León y la figura de protección denominada «microrreserva de Flora» (Resolución de 6 de abril de 2006, de la Dirección General del Medio Natural, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se acuerda abrir un período de información pública del proyecto de decreto por el que se crean el Catálogo de Flora y la Microrreserva de Flora. (BOCyL del 19 de abril de 2006).
2. Se está tramitando, además, el borrador del Plan de Conservación y Gestión del lobo, que debe conjugar los intereses ambientales, de los ganaderos e incluso de los cazadores (en esta región, está permitida su caza controlada).
3. Véase, p. ej., la Orden MAM/1136/2006, de 30 de junio, por la que se determina el riesgo potencial y el número de guardias para el personal que ha de participar en el Operativo de Lucha contra Incendios Forestales de Castillay León. (BOCyL 10-07-2006)

OBPAM7A180 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:34:21

1.3. Organización administrativa

En esta materia el protagonismo lo asume la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León, creada por Ley 12/2006, de 26 de octubre, y cuyos Estatutos fueron aprobados por Acuerdo 162/2006, de 16 noviembre. Según el art. 2 de la Ley de creación, corresponde a la Sociedad actuar como *medio propio* de la Comunidad Autónoma realizando por encargo de la Administración –es decir, por encomiendas de gestión no sujetas a la ley de contratos públicos [cfr. art. 3.1 l) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que aprueba la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas]– *«todo tipo de trabajos, obras, estudios, informes, proyectos, dirección de obras, consultorías, asistencias técnicas y servicios relacionados con la promoción, protección, conservación, regeneración o mejora del medio ambiente, en los ámbitos del medio natural, de la calidad ambiental y de las infraestructuras ambientales»*. Pero también, en este mismo artículo, se le reconoce un margen de actuación por *«decisión libre, en el propio ejercicio de la actividad correspondiente al objeto social de la empresa, en el marco de la política ambiental de la Comunidad Autónoma y con la finalidad de lograr la máxima eficiencia en la financiación de las inversiones públicas»*. Es discutible determinar si efectivamente se le reconoce un campo de actuación que responda a «la *libre iniciativa empresarial*» como señalan más ampulosamente sus Estatutos, pero, en todo caso, para garantizar la transparencia y los controles, los mismos Estatutos exigen que la Sociedad mantenga una contabilidad separada y actúe con pleno respeto a las normas generales de defensa de la competencia (art. 3) y asimismo se le prohíbe participar en los procedimientos para la adjudicación de contratos convocados por las Administraciones Públicas. Para iniciar su actuación se le asignado un capital social inicial de 5 millones de euros.

Al margen de la creación de la sociedad pública, a lo largo del año 2006 se ha producido únicamente una mínima reorganización de la Consejería de Medio Ambiente. El Decreto 26/2006, de 27 de abril (BOCYL del 3 de mayo), modifica el Decreto 76/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente en su art. 5.2; la nueva redacción incluye en el ámbito competencial de la Dirección General del Medio Natural las funciones relativas a la comercialización de los materiales forestales de reproducción dentro del ámbito forestal y silvícola.

A esto hay que añadir la delegación de competencias del Consejero de Medio Ambiente en los Delegados Territoriales de la Junta que, como se vio más arriba, supone un importante refuerzo de las competencias de éstos, que pasarán a emitir las Declaraciones de Impacto Ambiental de algunos de los proyectos cuya declaración correspondía antaño al Consejero.

1.4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas

1.4.1. Presupuestos de medio ambiente para 2006

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Consejería de Medio Ambiente recibe 415.588.074 euros, que ascienden a un 4,59% del presupuesto global

para 2006. Analizando la clasificación económica de los gastos, podemos entender que es una Consejería inversora puesto que el 78% de su presupuesto (327.221.842 euros) se destina a operaciones de capital para realizar inversiones directas y subvencionar actuaciones en materia de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de agua, tratamiento de residuos, forestación, espacios naturales, etc. La inversión es especialmente significativa en materia de infraestructuras en abastecimiento y saneamiento de aguas: con 113.126.802 euros se lleva el 34,5% de las inversiones (se trata de una carga que se reparte entre todos los castellanos y leoneses puesto que estamos en una de las pocas Comunidades Autónomas donde no se ha establecido el canon de saneamiento); la ordenación del medio natural se lleva la cantidad mayor (148.618.794).

1.4.2. Planes

Con base en la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010 (aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo, BOCyL 05-06-02), la Junta ha elaborado y aprobado también algunos Planes de Gestión de residuos especiales con una proyección temporal pluarianual con el horizonte de 2010: así, el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, aprobado por Decreto 48/2006, de 13 de julio (BOCyL 18-07-2006),

Además, se ha aprobado el Plan de Conservación del águila perdicera (Decreto 83/2006, de 23 de noviembre) (BOCyL 29-11-2006).

1.4.3. Acuerdos voluntarios

Conviene hacer referencia al novedoso instrumento de los acuerdos voluntarios entre la Administración y los diversos sectores productivos. En concreto, se ha publicado en 2006 el *«acuerdo voluntario para la prevención y el control de la contaminación en la industria del cemento en la Comunidad Autónoma de Castilla y León»*, publicado por Resolución de 11 de enero de 2006, de la Dirección General de Calidad Ambiental (BOCyL 27-01-2006).

Han sido también objeto de publicación durante el mismo período anual varios convenios de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y otras instituciones públicas, fundamentalmente con fines de investigación y educación ambiental. Se trata de los convenios de 7 de marzo de 2006, con la Confederación Hidrográfica del Norte para la financiación, ejecución y explotación de las obras de saneamiento del Bierzo Bajo (León), de 28 de julio de 2006, con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para el desarrollo del programa educativo de «Centros de Educación Ambiental»; de 1 de septiembre de 2006, con el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) para crear una unidad mixta de investigación, desarrollo e innovación forestales; y de 10 de noviembre de 2006 con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para

la realización de un estudio sobre «Colonización, éxito evolutivo y biodiversidad faunística del complejo kárstico de Ojo Guareña».

1.5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

El análisis de la jurisprudencia ambiental deja un sabor agridulce porque muchas de las sentencias que estiman las pretensiones de las partes llegan tarde y difícilmente pueden restablecer situaciones jurídicas. Al margen de lo anterior, muchas sentencias, en particular de la sede del TSJ en Valladolid, tienen un alto nivel técnico. En cuanto a las materias, dos son los temas más repetidos en este año: la instalación de antenas de telefonía móvil y sobre todo el urbanismo, en concreto, autorizaciones en suelo rústico o incluso su reclasificación.

La sentencia de la Sala de Burgos de 10 de noviembre de 2006 (sin número de marginal en el repertorio Aranzadi) guarda relación con la polémica presa de Castrovido. Se trata de un recurso (número 457/04) interpuesto por dos asociaciones ecologistas y un Ayuntamiento contra la orden autonómica que declara la prevalencia de la utilidad pública de las obras «Construcción de la Presa de Castrovido en el Río Arlanza» sobre la utilidad pública del terreno de los montes «La Majada» y «Ledanías» Número 218 y 256 del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Provincia de Burgos. Se sostiene –con adecuada fundamentación jurídica por parte del TSJ a la vista del carácter revisor de su jurisdicción– que en el pleito no cabe pronunciarse sobre la compatibilidad de la obra con la protección ambiental ya que no son objeto del mismo ni la Declaración de Impacto ambiental (que había sido realizada) ni el proyecto de la obra (aún por aprobar). En todo caso, el TSJ reconoce que la Orden recurrida no estaba motivada y que «sólo cabría dictar una sentencia por la que se anulase la Orden recurrida» con retroacción del procedimiento. Sin embargo, el TSJ (haciendo gala de una actitud de *«hiperrealismo»*) desestima el recurso pues declara que «existe otra cuestión fundamental que elimina la necesidad de retrotraer las actuaciones para dictar una nueva Orden» y es que «necesariamente debería darse otra con el mismo contenido resolutorio, puesto que la declaración de utilidad pública fue acordada por una Ley y al aprobarse esta Ley se tenía pleno conocimiento de la ubicación de la obra y, como consecuencia, de la afectación de los montes de utilidad pública». Este razonamiento, sin embargo, nos parece totalmente incorrecto: porque si bien es cierto que la obra se incluye en la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, uno de cuyos anexos contiene más de 1.000 obras, es igualmente cierto que para que cualquiera de éstas pueda ejecutarse ha de pasar un análisis de viabilidad económica, técnica y ambiental.

También en relación con la actividad (o, más bien, inactividad municipal) debe aludirse a la STSJ (Valladolid) de 24 de marzo de 2006, referida a la contaminación acústica, que estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial por el daño sufrido por los demandantes en relación con la inactividad administrativa (que toleró el ejercicio de una actividad molesta sin licencia de ocu-

pación), y que no puede justificarse, según la sentencia, en la inexistencia (en el momento en que se produjo el daño) de ordenanzas municipales sobre el ruido en vigor[4].

La Ley 6/1992 de pesca fluvial de Castilla y León, y en concreto los parámetros de calidad de las aguas aptas para la vida de los peces, es objeto de análisis en la STSJ de 9 de diciembre de 2005 (JUR 2006, 20526) que desestima la impugnación por un «vecino eventual» *(sic),* al que se reconoce expresamente legitimación, de una autorización de vertidos otorgada a un establecimiento hotelero. En la sentencia puede leerse que, a falta de un informe pericial en el que se determine si las condiciones del vertido autorizado por la Confederación del Ebro se ajustan a los Anexos de la Ley de Pesca Fluvial de Castilla y León (que son condiciones de inmisión), la autorización se presume válida, aunque se trata de un río que ha sido declarado apto para la vida de los salmónidos por Orden de la Comunidad Autónoma de 13 de marzo de 1998.

Las ayudas agroambientales también han llegado a los tribunales de justicia. La sentencia del TSJ de 17 de octubre de 2006 (JUR 2006, 256898) confirma que un agricultor que firmó con la Administración un contrato de prácticas agroambientales estaba obligado al reintegro de la subvención o compensación económica percibida porque realizó una quema de rastrojos (en condiciones incompatibles con la protección ambiental) después de solicitar la ayuda, aunque antes de firmar el contrato.

Del bloque de sentencias de contenido urbanístico y, dejando a un lado el caso de la ciudad del Golf de las Navas del Marqués (Ávila) de gran impacto en los medios de comunicación (que comentaremos más abajo), el fallo del resto de impugnaciones ha sido desestimatorio de las pretensiones de tutela del ambiente: STSJ de 10 de febrero de 2006 (JUR 2006, 111840), relativa a un talado de árboles; STSJ de 23 de junio de 2006 (JUR 2006, 198212), en la que el titular de una estación de servicio impugna el otorgamiento para la apertura de una nueva estación en suelo rústico; un asunto similar (pero ahora con bodegueros) es resuelto por la STSJ de 15 de septiembre de 2006 (JUR 2006, 247853); STSJ de 6 de octubre de 2006 (JUR 2006, 278496) de reclasificación de suelo en el Espinar (Segovia). En este grupo de sentencias, nos faltaría por hacer referencia a la de 21 de marzo de 2006 (RJCA 2006, 326) que anula un uso excepcional en rústico (vertedero) autorizado en 1996 y del cual, a la vista de sus ilegalidades, había desistido años antes su promotor.

El asunto de Las Navas del Marqués es objeto de la larguísima STSJ de 29 de septiembre de 2006 (sin número de marginal), que analiza las normas urbanísticas en relación con la clasificación como suelo rústico de un terreno de propiedad del recurrente y como suelo urbanizable delimitado de otros terrenos limítrofes

4. Bocos Muñoz, A., «Consideraciones sobre la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, del 24 de marzo de 2006», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 9 (2006), pgs. 173-174.

destinados a un campo de golf. El Tribunal estima parcialmente el recurso. Del terreno del recurrente afirma que la motivación de su naturaleza rústica de protección natural es ajustada a derecho: pese a tener escaso valor ambiental es un terreno colindante con una ZEPA y, además, se sirve el Tribunal del argumento de que la legislación de Castilla y León (art. 43 de la Ley 5/1999 de Urbanismo) no permite nuevos asentamientos dispersos y alejados de los núcleos urbanos consolidados (a nuestro juicio, esta razón determinaría que fuera rústico común, pero no rústico de protección que en la legislación autonómica tiene un régimen de usos excepcionales muy limitado). En cuanto al terreno destinado a campo de golf, el TSJ considera probado que el valor ambiental es mucho más alto que el de los otros terrenos (es Zona de Importancia de Cigüeña Negra) y que, por tanto, procede su conservación. El Ayuntamiento había motivado su decisión (inversión para explotación turística compatible con la protección) y se habían realizado los preceptivos trámites ambientales.

La sentencia, sin entrar en el análisis de la DIA (que propone fuertes medidas correctoras), apoya su estimación en un precepto de aparente alcance programático de la citada Ley 5/1999, que señala que el planeamiento asume como objetivo la protección del medio ambiente (art. 36.2), de tal forma que, en este caso, el plan de transformación incumplía «los objetivos de protección que debe guiar todo planeamiento» así como las medidas de conservación y protección del hábitat de varias directivas comunitarias (Directivas 79/409, aves y 92/43 hábitats), que se reproducen en la sentencia, sin especificar en modo alguno en qué consiste la vulneración de sus preceptos. Es cierto que el Tribunal se apoya también en el Decreto 83/1995, de 1 de mayo, por el que se aprueba el plan de recuperación de la cigüeña negra; pero tampoco acierta a expresar qué punto de su articulado se infringe. Al respecto, y en nuestro opinión, hubiera podido discutirse si el Decreto 83/1995 –que señala reglas de protección específicas para los usos en el suelo rústico comprendido en los términos municipales que enumera en su Anexo (art. 5.2)– estaba imponiendo un modelo territorial específico; es decir, que estuviera obligando al planificador municipal a conservar la clasificación urbanística de suelo rústico, de acuerdo con el art. 9.1 de la Ley del suelo y valoraciones que señala que tendrá esta condición el suelo que esté sometido a un régimen especial de protección de acuerdo con la planificación territorial o sectorial. Si efectivamente fuera así (y nosotros albergamos alguna duda), la argumentación de la sentencia podía haber sido mucho más sencilla: la planificación sectorial (plan de cigüeña negra) impone una determinada clasificación urbanística para el suelo comprendido en los términos municipales que se recogen en su Anexo.

Para el final nos reservamos el grupo de sentencias sobre servicios económicos de interés general con incidencia ambiental. Y empezaremos por dos sentencias, interesantes, y excelentes desde un punto de vista técnico (de 8 de junio de 2006 y 31 de octubre de 2006 [JUR 2006, 285168]), que anulan sendos planes urbanísticos municipales que establecían la regla de que las antenas de telefonía móvil tenían que estar a una distancia mínima del límite exterior del suelo urbano (1.000 y 500

metros, respectivamente). El TSJ considera que no hay motivación, que la decisión es desproporcionada y que los Ayuntamientos no han demostrado la «idoneidad» y «utilidad» de la regla de distancia. En un voto particular discrepante del fallo de la 2ª sentencia, se pone de relieve que en ésta se ha hecho recaer erróneamente la carga de la prueba acerca de la idoneidad de la medida sobre el Ayuntamiento; se señala que la instalación de antenas es actividad clasificada y que, por tanto, los Ayuntamientos pueden en sus planes señalar, para algunas, distancias mínimas de los núcleos de población. A juicio de la magistrada discrepante, era la empresa de telefonía la que hubiera debido probar que con esa distancia de 500 metros efectivamente se dejaban «zonas en sombra», lo que en ningún momento hizo. Por cierto, la STSJ de 14 de junio de 2006 (RJCA 2006, 514) ha recordado que la instalación de antenas de telefonía móvil es actividad clasificada, sujeta a licencia municipal. Indirectamente relacionada con la anterior (es un caso de instalación de redes, aunque ahora eléctricas, y de intervención local en el medio ambiente) se encuentra la STSJ de 20 de marzo de 2006 (RJCA 2006, 307) que confirma una resolución municipal que había prohibido iniciar los trabajos de instalación de líneas de alta tensión autorizadas por la Administración del Estado. El decreto del alcalde alegaba que faltaba la preceptiva evaluación de impacto de la licencia estatal y que la línea afectaba seriamente a un hábitat de osos pardos. La alegación de nulidad radical del Decreto de Alcaldía no es compartida por el órgano judicial, que invoca que es un asunto sobre el que el ayuntamiento tiene «algo que decir» mediante la emisión de las autorizaciones urbanística y de actividad. Queremos llamar la atención sobre el aspecto común de las dos últimas sentencias y el voto particular comentado: confirman actuaciones municipales de protección ambiental, aunque cabe plantearse si los municipios –pequeños en los tres casos, pero poderes públicos en definitiva– están en condiciones de garantizar adecuadamente la protección ambiental.

2. APÉNDICE INFORMATIVO

2.1. Denominación del departamento responsable en materia de medio ambiente y, en su caso, de las entidades y sociedades públicas con responsabilidades en la materia, incluyendo el nombre de los titulares de los principales órganos (hasta el nivel de director general)

Consejería de Medio Ambiente.
Titular: Carlos Javier Fernández Carriedo

Secretaría General
Titular: José Manuel Jiménez Blázquez

Dirección General de Calidad Ambiental
Titular: José Antonio Ruiz Díaz

Dirección General del Medio Natural
Titular: Mariano Torre Antón

Sociedad pública de Medio Ambiente de Castilla y León.
Recién creada: titular todavía no nombrado

Fundación Patrimonio Natural.
Titular: Jesús Ángel Díez Vázquez

2.2. LISTA DE TODAS LAS LEYES APROBADAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DURANTE 2006

Ley 4/2006, de 25 de mayo, de Modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

Ley 6/2006, de 5 de julio, de Declaración de la Reserva Natural de Lagunas de Villafáfila (Zamora)

Ley 10/2006, de 14 de octubre, de Declaración del Parque Natural de Montes Obarenes-San Zadornil (Burgos)

Ley 12/2006, de 26 de octubre, por la que se crea la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León

Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de Modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

2.3. LISTA DE LOS PRINCIPALES REGLAMENTOS APROBADOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DURANTE 2006

Al margen de los reglamentos de validez anual –adecuación de cuantías de sanciones, etc.– son muy escasas y de importancia muy relativa las disposiciones normativas administrativas con alcance general, también desde el punto de vista temporal. Cabría destacar, en todo caso, las siguientes:

Decreto 26/2006, de 27 abril, por el que se modifica el Decreto 76/2003, de 17 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente (BOCYL 3-05-2006).

Orden MAM/63/2006, de 18 de enero, por la que se regula el Registro de Cotos de Caza de Castilla y León (BOCyL 27-01-2006)

2.4. LISTA DE LOS PRINCIPALES PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE APROBADOS DURANTE 2006

Acuerdo voluntario para la prevención y el control de la contaminación en la industria del cemento en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, publicado por Resolución de 11 de enero de 2006, de la Dirección General de Calidad Ambiental (BOCyL 27-01-2006)

Decreto 48/2006, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010 (BOCyL 18-07-2006).

Decreto 83/2006, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Conservación del Águila Perdicera en Castilla y León (BOCyL 29-11-2006).

2.5. Lista de las principales Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León durante 2006

STSJ (Burgos), de 10 de noviembre de 2006

STSJ (Valladolid) de 24 de marzo de 2006

STSJ (Burgos) de 9 de diciembre de 2005 (JUR 2006, 20526)

STSJ (Valladolid) de 17 de octubre de 2006 (JUR 2006, 256898)

STSJ (Valladolid) de 21 de marzo de 2006 (RJCA 2006, 326)

STSJ (Burgos), de 29 de septiembre de 2006

STSJ (Valladolid) de 8 de junio de 2006

STSJ (Valladolid) de 31 de octubre de 2006 (JUR 2006, 285168)

STSJ (Valladolid) de 14 de junio de 2006 (RJCA 2006, 514)

STSJ (Valladolid) de 20 de marzo de 2006 (RJCA 2006, 307)

2.6. Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a Castilla y León durante 2006

Bocos Muñoz, Agustín, «Consideraciones sobre la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, del 24 de marzo de 2006», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 9 (2006), pgs. 173-174.

Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio, «El régimen jurídico de la prevención ambiental en la comunidad de Castilla y León», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núms. 300-301 (2006), pgs. 255-299.

Sanz Rubiales, Íñigo, «La evaluación del impacto ambiental de proyectos. Algunos problemas de su régimen jurídico», *Revista Jurídica de Castilla y León,* núm. 9 (2006), pgs. 193-224.

Terrón Santos, Daniel, «La intervención de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre las emisiones de gases de efecto invernadero», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 258 (2006), pgs. 85-94.

XIX

Política ambiental de Cataluña

MARIA TERESA VADRÍ I FORTUNY

Sumario

Página

1. Valoración 416
   1.1. Trayectoria y valoración general 416
   1.2. Legislación 420
      1.2.1. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de los agentes que degradan el medio ambiente 421
         + Contaminación atmosférica 421
      1.2.2. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de la protección de los recursos naturales 421
         + Aguas 421
      1.2.3. Normativa horizontal o transversal 422
         1.2.3.1. Control integral 422
         1.2.3.2. Evaluación de impacto ambiental 422
      1.2.4. Sectores especialmente interrelacionados con la protección del medio ambiente 423
         1.2.4.1. Protección del paisaje 423
         1.2.4.2. Urbanismo 423
         1.2.4.3. Energía 424
   1.3. Organización 424
   1.4. Ejecución 427
      1.4.1. Gestión de residuos 427
      1.4.2. Contaminación atmosférica 427
      1.4.3. Espacios naturales 428
      1.4.4. Aguas 428
      1.4.5. Espacios forestales 429

OBPAM7A190 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:39:34

Página

1.4.6. Ordenación del territorio y urbanismo 429
1.4.7. Otros documentos 430
2. Apéndice informativo 430
2.1. Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente 430
2.2. Entidades y sociedades públicas con responsabilidades en la materia 430
2.3. Nombre de los titulares de los principales órganos 430
2.4. Principales leyes aprobadas 431
2.5. Principales reglamentos aprobados 431
2.6. Principales planes y programas aprobados 432
2.6.1. Residuos 432
2.6.2. Aguas 432
2.6.3. Espacios forestales 432
2.6.4. Ordenación del territorio 432
2.7. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. 433
2.8. Publicaciones 433

* * *

1. VALORACIÓN

1.1. Trayectoria y valoración general

La valoración de las políticas ambientales del año 2006 en la Comunidad Autónoma de Cataluña viene marcada, de forma destacable, por tres circunstancias que se han producido durante este período: la aprobación y entrada en vigor del nuevo Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) después del referéndum celebrado en junio de 2006; el fin anticipado de la legislatura a partir de la disolución del Parlamento por el presidente de la Generalitat, Pascual Maragall, y la consiguiente convocatoria de las elecciones que se celebrarían el 1 de noviembre de 2006; y, finalmente, por el inicio de una nueva legislatura tras las elecciones y la formación de un nuevo gobierno integrado de nuevo por las tres fuerzas políticas integrantes del anterior «Gobierno Tripartito».

A estas tres circunstancias señaladas deben sumarse también, como hecho remarcable, dos remodelaciones del Gobierno producidas en la primavera de 2006 que conducen al cambio de diversos titulares de los Departamentos de la Generalitat en muy poco tiempo, con las consecuencias que ello tendrá respecto al desarrollo normal de las políticas públicas en la Comunidad Autónoma. Así, la primera reestructuración supone el cambio de seis de los titulares al frente de los correspon-

dientes departamentos, sin que cambie la distribución de los mismos entre los diferentes partidos políticos que integran el gobierno tripartito: Agricultura, Cultura y Trabajo (PSC); Gobernación y Universidades (ERC); y Medio ambiente y Vivienda (IC-V). La segunda reestructuración es consecuencia del no al nuevo Estatuto de Autonomía defendido por los socios republicanos, ya en las Cortes Generales y, posteriormente, con ocasión del referéndum celebrado en junio de 2006. Esta situación trae como consecuencia el cese de los miembros de ERC del gobierno de la Generalitat y, por tanto, un cambio de los titulares de los Departamentos afectados con las implicaciones que ello conllevará en relación a la reorganización de las estructuras internas de la Administración de la Generalitat. De modo que a partir de ese momento el Gobierno pasará a estar integrado sólo por dos de las fuerzas políticas integrantes del tripartito (PSC e IC-V). El Decreto 143/2006 establece una importante reestructuración de los departamentos de la Generalitat y una redistribución de funciones entre los departamentos restantes. Estos cambios no afectaron, en este caso, al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

La ausencia de ERC del Gobierno, después del cese de los miembros del ejecutivo pertenecientes a esta formación, genera una situación en la que el Gobierno, formado ahora por el PSC e IC-V, carece de mayoría en el Parlamento y que conduce al final anticipado de la legislatura con la disolución del Parlamento por el Presidente de la Generalitat, Pascual Maragall, en el mismo momento en el que se convoca el referéndum. A parte de la interrupción anticipada de la actividad legislativa que ello supone, tiene, a su vez, una evidente repercusión en el desarrollo normal de la actividad del ejecutivo catalán y, por tanto, también respecto al desarrollo de las políticas iniciado con la constitución del primer «Gobierno Tripartito» a finales del año 2004. Es evidente también, pues, que, como quedará reflejado en las páginas siguientes, la elaboración y la ejecución de las políticas ambientales en Cataluña se han visto influidas por estas circunstancias políticas.

Pese a estos hechos, sin duda el acontecimiento político más importante durante el año 2006 fue la aprobación definitiva y posterior promulgación y entrada en vigor del nuevo texto del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio). En el anterior «Observatorio de Políticas ambientales 1978-2006» (OPA 1978-2006) ya dimos cuenta de las previsiones y novedades de la, entonces, Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, centrándonos en el análisis del contenido más significativo en relación a la protección del medio ambiente. Por tanto, no reproduciremos ahora la exposición detallada realizada en su momento, ya que el texto definitivo no aporta en relación a la materia medio ambiental cambios significativos. Tan sólo, a modo de recordatorio, señalamos a continuación, de forma general y sintética, los preceptos que en el nuevo y vigente EAC inciden de forma relevante en el desarrollo de las políticas ambientales en Cataluña.

En primer lugar, son destacables aquellos preceptos (Título I) que, con relación al medio ambiente, reconocen derechos y establecen deberes (art. 27) y aquellos que contemplan, a modo de verdaderos mandatos de actuación dirigidos a los

poderes públicos en la Comunidad Autónoma, principios rectores en relación a la protección del medio ambiente, al desarrollo sostenible y a la cohesión territorial (art. 46). Los artículos 37 y 39 se refieren respectivamente a los mecanismos de garantía de los derechos reconocidos y al alcance de los principios rectores contemplados.

En segundo lugar, son especialmente relevantes aquellos preceptos que en el Título IV del EAC determinan de forma minuciosa y detallada las competencias que se atribuyen a la Generalitat en materia de medio ambiente. Los artículos 110 a 112 (Cap. I) definen, con carácter general, la tipología de competencias atribuidas (exclusivas, compartidas y ejecutivas). A continuación, los arts. 116 y ss. (Cap. II) concretan que tipo de competencia asume la Generalitat respecto a cada materia, especificando además en cada caso las submaterias o tipos de intervención que incluye la competencia atribuida. En concreto –y remitiéndonos en este punto al OPA 1978-2006–, el art. 144.1 se refiere a la materia «medio ambiente» atribuyéndola como competencia compartida. Otros títulos que se pueden integrar en el ejercicio de la función pública específica de protección del medio ambiente o en ámbitos que inciden de forma clara en las políticas de protección del medio ambiente se contemplan en los siguientes preceptos: art. 144.2 (espacios naturales); art. 116.2 (regulación y régimen de intervención administrativa y de usos de los montes, de los aprovechamientos y los servicios forestales y de las vías pecuarias); art. 117.1 (aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias); 117.2 (dominio público hidráulico y obras de interés general); art. 119.1 (caza y pesca fluvial); art. 119.2 (pesca marítima y recreativa en aguas interiores y recursos pesqueros); art. 132.1 (protección civil); art. 133.1 (energía); art. 133.4 (régimen minero); 148.1 (obras públicas no calificadas como de interés general y ejecutadas en el territorio de la Comunidad Autónoma); art. 149 (ordenación del territorio, del paisaje, del litoral y urbanismo).

Finalmente, en cuanto al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña en vigor desde el mes de agosto de 2006, es obligada una referencia, aunque sea breve, a los recursos de inconstitucionalidad presentados contra el mismo, puesto que inciden, en algunos casos de forma clara, en las competencias atribuidas en el texto estatutario sobre medio ambiente o sobre aguas. Son siete los recursos presentados, de los cuales afectan a las previsiones estatutarias en esta materia los siguientes: el presentado por cincuenta diputados del Partido Popular, puesto que el recurso se refiere a casi la totalidad del texto; el presentado por el Defensor del Pueblo, en cuanto se refiere al sistema de atribución de competencias; el presentado por el Gobierno de La Rioja, ya que se refiere, entre otros aspectos, a artículos que establecen las competencias en materia de medio ambiente y en materia de aguas; el presentado por el Gobierno de la Comunidad Valenciana, al impugnar también la competencia en materia de aguas; y el presentado por el Gobierno de Murcia, al recurrir también algunos aspectos en relación a la atribución de competencias en materia de aguas.

Las elecciones celebradas el día 1 de noviembre de 2006, una vez ya aprobado y en vigor el nuevo EAC, propiciaron nuevamente un pacto entre las fuerzas de izquierda en Cataluña que permite la creación de un nuevo gobierno tripartito presidido por José Montilla (PSC) y formado por representantes de las tres fuerzas políticas que ya integraron el anterior gobierno catalán: PSC («Partit dels Socialistes de Cataluña»), ERC («Esquerra Republicana de Cataluña») e IC-V («Iniciativa per Cataluña-Verds»). Los resultados de las elecciones, junto con algunos errores y disfunciones que se habían producido en el anterior gobierno, propiciaron una formación del nuevo gobierno en el que se visualizará el peso de los distintos partidos políticos integrantes del pacto de gobierno. Así se produce una nueva reorganización de los Departamentos que integran la Administración general de la Comunidad Autónoma, a la que más tarde nos referiremos con más detalle y que supone, al mismo tiempo, una reordenación de las carteras o materias asumidas por los titulares de los quince Departamentos actuales de acuerdo con el Decreto 421/2006, de 28 de noviembre, de creación y denominación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña. No obstante, estos cambios no afectan al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, que se mantiene, además, bajo la dirección de la misma fuerza política (IC-V) que en el período anterior.

Si bien, como se afirmaba en un principio, las circunstancias que se han producido en Cataluña durante el año 2006 han repercutido sin duda en el desarrollo de las políticas públicas en general en esta Comunidad Autónoma, es importante destacar también el hecho de que no se han producido cambios en relación a la fuerza política que dirige la Consejería desde el inicio del primer gobierno tripartito en el año 2004. Esta situación permitirá y favorecerá, pese a las circunstancias políticas e institucionales generales, una clara continuidad en el desarrollo de la política medioambiental catalana, que difiere del que se ha podido producir en otros ámbitos.

Como se verá, la acción política medioambiental se ha desarrollado sobre todo a través de Decretos que desarrollan normativa relativa a los sectores que integramos en el ámbito de la función pública específica de protección del medio ambiente (contaminación acústica o aguas) o relativa a aquellos sectores especialmente interrelacionados con la misma (como urbanismo o protección del paisaje). A su vez, es destacable el mantenimiento del relevante papel que, en el desarrollo de las políticas ambientales, han ido adquiriendo los instrumentos de planificación en los diferentes sectores. Considerando que una de las principales características y virtualidades de los planes como instrumentos adecuados para la protección del medio ambiente es la de su adaptación a las nuevas necesidades y circunstancias, durante este período de 2006 se ha producido la aprobación de un número importante de revisiones y modificaciones de planes y programas ambientales.

Desde la perspectiva de las materias o sectores en los que se desarrolla la actuación pública medioambiental en Cataluña, en el marco de los objetivos fijados en el Protocolo de Kyoto, la lucha contra el cambio climático se muestra progresiva-

mente como uno de los nuevos ámbitos prioritarios. En este sentido veremos como durante el 2006 se introducen novedades en la estructura organizativa de la Administración de la Generalitat y se inicia la elaboración de una «Estrategia» precisamente para hacer frente con eficacia a los compromisos en esta materia.

Aparte de la acción en estos ámbitos más novedosos, el sector de los residuos continúa siendo uno de los prioritarios en el desarrollo de las políticas ambientales en Cataluña. En esta línea destaca el proceso de elaboración iniciado por el «Plan de Acción para la gestión de residuos municipales en Cataluña 2005-2012», en el que se pretende establecer, como se verá más adelante, un nuevo modelo de gestión de residuos municipales ante la falta de planificación en este ámbito y vistos los resultados del Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña.

1.2. Legislación

La situación política que ha vivido Cataluña en este período explica que se hayan aprobado pocas leyes (quince en total). Esta situación se manifiesta de forma evidente en el ámbito de la protección del medio ambiente, en el que tan sólo se ha aprobado una ley que, además, no supone una nueva regulación en un sector o ámbito concreto, sino que tan sólo introduce modificaciones en aspectos muy concretos de la legislación vigente.

Así, la Ley 12/2006, del 27 de julio, de medidas en materia de medio ambiente y modificación de las Leyes 3/1988 y 22/2003, relativas a la protección de los animales, de la Ley 12/1985, de espacios naturales, de la Ley 9/1995, de acceso motorizado al medio natural, y de la Ley 4/2004, relativa al proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental, se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos incluye medidas de protección de los animales modificando la Ley 3/1988 y la Ley 22/2003. El segundo capítulo modifica la Ley 12/1985, de espacios naturales, incorporando a la legislación catalana las exigencias establecidas por la Directiva 92/423/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora salvajes, y por la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves salvajes, introduciendo para ello figuras de protección de la naturaleza. El capítulo también establece modificaciones en relación a los órganos rectores de los espacios naturales de protección especial adscritos al departamento competente en materia de medio ambiente. El capítulo tercero se dedica a establecer medidas de intervención respecto al acceso motorizado al medio natural, especialmente mediante la técnica autorizatoria. Ante la falta de legislación catalana específica y adecuada a las nuevas exigencias que establece la normativa europea, el capítulo cuarto regula medidas relativas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos. Finalmente, el capítulo quinto modifica la Ley 4/2004, estableciendo una prórroga de un año con el fin de que las actividades incluidas en el Anexo 2.2 de la Ley 3/1998, de intervención integral, tengan la posibilidad de llevar a cabo su proceso de adecuación.

OBPAM7A190 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:39:34

Considerando que el contenido de la Ley puede situarse en el ámbito de la función pública específica de protección del medio ambiente y, por consiguiente, en el desarrollo de políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el marco de sus competencias, la aprobación de esta Ley con este contenido puede enmarcarse, en principio, en la previsión del art. 101 del nuevo Reglamento del Parlamento de 2006 en el sentido que exige que las iniciativas legislativas tengan un objeto material determinado y homogéneo (J. VINTRÓ, *Informe CCAA 2006*). No obstante, es discutible desde un punto de vista de una adecuada técnica normativa que el diverso alcance de las modificaciones pueda responder realmente al criterio de la homogeneidad que exige el Reglamento del Parlamento.

En contraposición a la casi inexistente actividad legislativa medioambiental, se han aprobado un conjunto de Decretos, entre los que destacan, como se verá a continuación, aquellos dictados en desarrollo de anteriores leyes catalanas sobre la materia ambiental o materias directamente relacionadas.

1.2.1. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de los agentes que degradan el medio ambiente

+ **Contaminación atmosférica.**

En el marco de las previsiones de la Ley 22/1983, de 23 de mayo, de protección del ambiente atmosférico, considerando las previsiones del Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire, y en ejercicio de las competencias que el Estatuto atribuye a la Generalitat en esta materia, el Decreto 226/2006, de 23 de mayo, declara zonas de protección especial del ambiente atmosférico a diversos municipios de las comarcas del Barcelonès, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental y el Baix Llobregat, en relación al contaminante dióxido de nitrógeno y al contaminante partículas en suspensión. El artículo 2 del Decreto prevé la elaboración de un «Plan de actuación para mejorar la calidad del aire» en los municipios mencionados en los anexos 1 y 2 que superan los niveles admisibles, que impulsará el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. El «Plan» está, en estos momentos en fase de elaboración.

1.2.2. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de la protección de los recursos naturales

+ **Aguas.**

– En desarrollo de las previsiones del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, que aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas, y de la atribución de competencias prevista por el vigente EAC (arts. 117, 144 y 149), se aprueba el Decreto 380/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el Reglamento de la planificación hidrológica. El objeto principal de la norma es el de regular los procedimientos aplicables a la elaboración, aprobación y revisión del Plan de gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, así como de los demás instrumentos de planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial de

Cataluña: los Programas de medidas, los Programas de control y seguimiento y los planes y programas específicos.

– Decreto 304/2006, de 18 de julio, sobre el estándar y la mejora en la eficiencia en el uso del agua, a efectos de la determinación del canon del agua. El Decreto establece la metodología para la determinación y la declaración de los estándares de uso del agua para cada sector de producción y actividad industrial con el fin de realizar una aplicación más adecuada, en relación al uso eficiente del agua, de los coeficientes sobre el tipo de gravamen general fijados en el Decreto Legislativo 3/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

1.2.3. Normativa horizontal o transversal

1.2.3.1. Control integral

De acuerdo con la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, y con la Ley 6/1993, de 15 de julio, de residuos, se aprueba el Decreto 396/2006, de 17 de octubre, por el que se regula la intervención ambiental en el procedimiento de licencia urbanística para la mejora de fincas rústicas que se efectúen con aportación de tierras procedentes de obras de la construcción.

1.2.3.2. Evaluación de impacto ambiental

Anteproyecto de ley de evaluación ambiental de planes y programas. Se elabora en el marco de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y teniendo en cuenta su transposición al ordenamiento jurídico estatal por la Ley 9/2006, de 28 de abril. El objetivo principal del texto es el de fijar un marco normativo que permita, de forma adecuada, la evaluación de los planes y programas con incidencia ambiental que deban ser aprobados por el Parlamento de Cataluña, por la Administración de la Generalitat o por los Entes locales. El Anteproyecto contempla un mecanismo de evaluación en el que se contempla una participación continuada de todos los actores públicos y privados que intervienen en la elaboración y aprobación de los planes y programas. En este sentido destaca la colaboración que se prevé entre el promotor, el órgano competente por razón de la materia (para aprobar el plan o programa) y el órgano ambiental (encargado de velar por la integración de los aspectos ambientales en los instrumentos de planificación) en el procedimiento de evaluación de los planes y programas. Se pretende así aplicar de un modo claro en este ámbito el principio de responsabilidad compartida, de forma que la evaluación ambiental no sea una responsabilidad exclusiva de la Administración ambiental.

1.2.4. Sectores especialmente interrelacionados con la protección del medio ambiente

1.2.4.1 Protección del paisaje

Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística. El Decreto regula los Catálogos del paisaje estableciendo su concepto, su contenido y sus funciones. Establece a continuación el procedimiento de elaboración, aprobación y revisión de los Catálogos y de las directrices del paisaje como documentos que deben ser incorporados en los instrumentos de planificación territorial. En cuanto a los elementos organizativos, el Decreto establece la naturaleza y funciones del Observatorio del Paisaje, configurándolo como un consorcio adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, integrado por representantes de los departamentos de la Generalitat afectados, de los entes locales, de los colegios profesionales relacionados con la materia, de las universidades catalanas, así como de entidades privadas que realicen actividades relacionadas con el territorio y el paisaje. Las Cartas del paisaje se configuran, en el Decreto, como instrumentos de concertación entre los agentes públicos y privados para hacer efectivas las actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje. En este sentido, las Cartas han de contener un programa de gestión en el que se concreten las acciones específicas que deberán ejecutarse. El Decreto regula el Estudio de impacto e integración paisajística como instrumento que debe permitir evaluar las consecuencias que tendrá sobre el paisaje la ejecución de actuaciones, proyectos de obras o actividades, así como concretar los criterios o medidas para su integración. Finalmente, como instrumento de financiación destinado a las actuaciones de mejora del paisaje, se desarrolla la regulación del Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje, que deberá integrarse en alguna de las dos líneas de actuación (general o específicas) previstas.

1.2.4.2. Urbanismo

Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo (Decreto Legislativo 1/2005, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo). De su extenso contenido cabe destacar especialmente la regulación detallada que realiza de los diferentes tipos de instrumentos de planeamiento urbanístico previstos ya en el Texto refundido (Título cuarto). Especialmente interesantes resultan las precisiones que se realizan en relación al alcance de las determinaciones de los Planes directores urbanísticos, precisamente por la naturaleza territorial y urbanística que puede deducirse del contenido de estos planes. Destacable resulta también, a nuestros efectos, la regulación que se establece del contenido de la documentación ambiental que deben incorporar los instrumentos de planeamiento en cuanto a la evaluación ambiental a la que deben someterse (informe de sostenibilidad ambiental). En este sentido, la Disposición

Transitoria doceava del Decreto concreta el régimen de evaluación ambiental aplicable a los diversos instrumentos de planificación urbanística mientras no se apruebe la ley autonómica que en Cataluña desarrolle la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril.

1.2.4.3. Energía

Decreto 21/2006, de 14 de febrero, por el que se regula la adopción de criterios ambientales y de ecoeficiencia en los edificios. El Decreto se dicta considerando las exigencias de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático, y su posterior concreción en el Protocolo de Kyoto, y tomando como base la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación que, entre los requisitos de habitabilidad que deben cumplir los edificios, incluye aquellos que tienen como finalidad garantizar la protección del medio ambiente (adecuada gestión de residuos, protección contra el ruido, ahorro de energía, etc.). El Decreto se aplica a edificios de nueva construcción, a los procedentes de reconversión de antigua edificación y a los resultantes de obras de gran rehabilitación. Se fijan parámetros de ecoeficiencia de los edificios en relación a cuatro ámbitos: agua, energía, materiales y sistemas constructivos y residuos.

1.3. ORGANIZACIÓN

La formación de un nuevo gobierno tripartito después de las elecciones de noviembre de 2006 supone, como ya se ha señalado, la introducción de cambios en la estructura organizativa de la Administración general de la Generalitat, que, en algún caso, afectan, aunque sea indirectamente, al funcionamiento mismo de la acción de gobierno también cuando se trata de desarrollar políticas de protección del medio ambiente.

El nuevo Gobierno se organiza en quince carteras departamentales (Decreto 421/2006, de 28 de noviembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña), distribuidas entre los tres partidos del siguiente modo (Decreto 423/2006, de 28 de noviembre, por el cual se nombran los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat de Cataluña): Presidencia, Economía, Política Territorial, Justicia, Salud, Educación, Agricultura y Trabajo (PSC); Vicepresidencia, Gobernación, Innovación, Acción Social y Cultura (ERC); e Interior y Medio Ambiente y Vivienda (IC-V). No se produce, pues, ningún cambio respecto al medio ambiente por lo que respecta al partido político al que se le encomienda la responsabilidad de las políticas medioambientales. Se mantiene también el criterio de la unificación en un único Departamento del medio ambiente y la vivienda. El Decreto 423/2006, de 28 de noviembre, por el que se nombran los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat, revalida en el cargo a Francesc Baltasar, representante del grupo IC-V, titular del Departamento desde la primera remodelación de gobierno producida en la primavera de 2006.

OBPAM7A190 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:39:34

En cuanto a la estructura específica del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, el Decreto 289/2006, de 4 de julio, antes de las elecciones de otoño de 2006, estableció ya una reestructuración parcial del mismo como consecuencia de modificaciones en las funciones y en las actuaciones encomendadas al Departamento. Así, se reestructura la Secretaría General del Departamento integrada desde ahora por: la Dirección de Servicios, la Asesoría jurídica, la Oficina de Soporte Técnico y Seguimiento de Disposiciones y los Servicios Territoriales. El Decreto modifica también la estructura y funciones de la Dirección General de Calidad Ambiental, de la que dependen dos Subdirecciones Generales –la de Intervención y Calificación ambiental y la de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica–, así como la Oficina para la Prevención de la Contaminación lumínica (prevista en el Decreto 82/2005, que desarrolla la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno). Finalmente, el Decreto 289/206 contempla las funciones y la estructura de la Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad de la que dependen: la Subdirección General de Desarrollo Sostenible, la Subdirección General de Evaluación Ambiental y la Subdirección General de Información y Educación Ambiental.

Después de las elecciones del 1 de noviembre, el Decreto 573/2006, de 19 de diciembre, reestructura parcialmente el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda especialmente en atención a las nuevas competencias en materia de política de vivienda asignadas al Departamento por el Decreto 421/2006, antes citado. No obstante, por lo que respecta al desarrollo de políticas ambientales mediante diversos instrumentos organizativos en el ámbito de las políticas contra el cambio climático, el Decreto debe ser destacado, por una parte, por la creación, con rango de subdirección general, de la Oficina Contra el Cambio Climático. La Oficina, integrada en la Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad, tiene como principal misión la implantación de medidas contra el cambio climático con el fin de mitigar sus efectos y buscar los mecanismos de adaptación más adecuados, todo ello en el marco del cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto. Por otra parte, el Decreto 573/2006 merece ser puesto de relieve por la creación de la Comisión Interdepartamental Contra el Cambio Climático, bajo la dependencia del Departamento de Medio Ambiente. Como órgano que tiene como función la coordinación de las actuaciones del Gobierno de la Generalitat en relación a la lucha contra el cambio climático, se prevé que la Comisión esté compuesta por «un representante de cada uno de los Departamentos de la Administración de la Generalitat directamente afectados». La creación de esta Comisión de coordinación es especialmente remarcable ya que contrasta con la supresión, a la que a continuación nos referiremos, de las Comisiones de Gobierno que, como órganos de coordinación Interdepartamental, habían sido creadas durante la presidencia de Pascual Maragall.

Considerando el carácter transversal y horizontal de las políticas medioambientales y, por tanto, la importancia que en este ámbito tiene la búsqueda de instrumentos organizativos adecuados que posibiliten el cumplimiento del princi-

OBPAM7A190 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:39:34

pio de coordinación administrativa, en el análisis de los cambios introducidos en el modelo organizativo medio ambiental en este período es especialmente destacable, como apuntábamos más arriba, la supresión de las Comisiones de Gobierno de Política Institucional, Economía, Políticas Sociales y Política Territorial, que se habían creado, tal como ya se explicó en el Observatorio 1978-2006, durante el primer gobierno tripartito, como órganos de coordinación interdepartamental. Las funciones de seguimiento y coordinación de los diversos departamentos las tiene encomendadas, de acuerdo con la nueva organización gubernamental, el Departamento de la Presidencia al frente del cual se sitúa el presidente de la Generalitat. En este sentido, se atribuye al citado Departamento la función de «la coordinación interdepartamental y el impulso de estrategias conjuntas, especialmente en el ámbito de las competencias conexas o compartidas» (Decreto 421/2006) y se prevé en su estructura la figura del Director General de coordinación interdepartamental (Decreto 477/2006).

En el ámbito de la política autonómica en materia de prevención, reducción y gestión de residuos, se crea el Consejo para la Prevención y la Gestión de los Residuos en Cataluña, como un órgano de naturaleza consultiva y de participación (Orden 394/2006, de 27 de julio). El Consejo se prevé como órgano de asesoramiento del Consejo de dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña y en su composición incluye tanto representantes de las Administraciones autonómica y local como de los diferentes intereses afectados por las decisiones que se puedan tomar en el marco de las funciones atribuidas por la legislación vigente a la Agencia de Residuos.

Con la finalidad de hacer posible un conjunto de actuaciones hidráulicas y ambientales que permitan la ejecución efectiva de actuaciones en relación a la recuperación y regeneración del río Llobregat, se aprueba la constitución de un Consorcio para la Recuperación y Conservación del Río Llobregat y se aprueban sus Estatutos (Acuerdo 85/2006, de 29 de agosto). El Consorcio está constituido por el Consejo comarcal del Baix Llobregat, la Mancomunidad de municipios del Área Metropolitana de Barcelona, la Entidad de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, la Diputación de Barcelona, la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña.

Finalmente, como instrumento de cooperación interadministrativa, se suscribe el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre actuaciones en materia de Restauración Hidrológico-Forestal (Resolución de 9 de agosto de 2006) con el objeto de articular de la forma más adecuada la colaboración necesaria entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma en relación a las actuaciones que debe llevar a cabo la Dirección General para la Biodiversidad (Ministerio) en relación a la restauración hidrológico-forestal en el territorio de Cataluña. En las cláusulas del Convenio destaca, como mecanismo para garantizar una adecuada aplicación del mismo, la constitución de un Comité bilateral de Seguimiento, al que corresponde

el impulso, seguimiento y control de las actuaciones a las que se refiere el Convenio, así como la interpretación del mismo.

1.4. Ejecución

Siguiendo la misma línea que ya señalábamos en el OPA 1978-2006, los instrumentos de planificación se continúan presentando como una de las técnicas más utilizadas en la ejecución de los objetivos medioambientales en esta Comunidad Autónoma al permitir una adecuada racionalización y ordenación de la actuación pública de forma prospectiva. Los documentos de planificación aprobados en este período obedecen en muchos casos, como se verá, a la necesaria e imprescindible revisión y modificación a las que se deben someter los planes y programas ambientales para su adaptación a las nuevas necesidades y circunstancias en cada sector.

1.4.1. Gestión de residuos

Durante el año 2006, una parte de los programas de gestión de residuos vigentes han sido revisados para adaptarlos a los posibles cambios (fácticos, normativos y tecnológicos) que se hayan podido producir a lo largo del período de su vigencia, de acuerdo con las previsiones de revisión establecidas en los mismos programas y en el marco de la Ley 6/1993, de residuos.

– «Programa de gestión de residuos industriales de Cataluña» (2001-2006). Revisión, para el período 2004-2006, aprobada por el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña el 18 de septiembre de 2006.

– «Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña» (2001-2006). Revisión, para el período 2004-2006, aprobada por el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña el 29 de mayo de 2006 (Resolución 2244/2006, de 6 de junio, por la que se da publicidad a la aprobación de la revisión).

En el ámbito de la gestión de residuos destaca el proceso de elaboración del denominado «Plan de Acción para la Gestión de los Residuos Municipales en Cataluña 2005-2012». Una vez realizado un diagnóstico de la situación actual en este sector, el documento tiene como objetivo definir un nuevo modelo de gestión de los residuos municipales basado principalmente en la prevención, en el reforzamiento de los sistemas de recogida selectiva en el conjunto del territorio de Cataluña y en el tratamiento de la totalidad de las fracciones de residuos, priorizando la valorización material y reduciendo y/o estabilizando la escoria destinada a disposición final.

1.4.2. Contaminación atmosférica

En el marco de la legislación de protección del ambiente atmosférico, y en concreto de la previsión del art. 2 del Decreto 226/2006, a la que ya aludíamos en el apartado de Legislación, se encuentra en proceso de elaboración el «Plan de Actuación para restablecer la calidad del aire en los 40 municipios de las comarcas

del Barcelonés, del Vallès Occidental, del Vallès Oriental y del Baix Llobregat, definidos por el Decreto 226/2006, de 23 de mayo, como zona de protección especial».

1.4.3. Espacios naturales

En el marco de la legislación de espacios naturales y de los instrumentos de planificación previstos destacamos en este período los siguientes:

– La aprobación definitiva del «Plan especial de protección del medio natural y del paisaje del parque natural del Cap de Creus» (Resolución 2618/2006, de 28 de julio, por la que se hace público el Acuerdo del Gobierno de 20 de junio de 2006).

– «Plan especial de delimitación definitiva y de protección del medio natural y del paisaje de las Gavarres» y «Plan especial de delimitación definitiva y de protección del medio natural y del paisaje de Castell-Cap Roig», aprobados definitivamente por Acuerdo de Gobierno de 6 de junio de 2006 (Resolución 2339/2006, de 27 de junio, y Resolución 2222/2006, de 21 de junio, respectivamente).

– Finalmente, en este punto debe mencionarse el Decreto 290/2006, de 4 de julio, por el que se delimita el Paraje Natural de Interés Nacional de Pinya de Rosa y se modifica el Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de espacios de interés natural, para ampliar el espacio de Pinya de Rosa.

1.4.4. Aguas

– De acuerdo con el mandato establecido en el Plan hidrológico de las cuencas internas, aprobado por Real Decreto 1664/1998 (art. 12) y en el Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 (art. 59) y, a su vez, en aplicación de las competencias de la Generalitat en materia de planificación y ordenación del dominio público hidráulico en el ámbito de las cuencas internas de Cataluña, se aprueba, por Acuerdo del Gobierno de 4 de julio de 2006 (Resolución 2465/2006, de 13 de julio), el «Plan sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Cataluña». El objetivo del mismo es el de determinar los caudales de mantenimiento correspondientes a cada río o tramo de río, es decir, aquellos caudales que han de circular para garantizar un nivel admisible de desarrollo de la vida acuática.

– En materia de saneamiento de aguas residuales, destacamos la modificación del «Plan de Saneamiento de Cataluña», aprobado por el Acuerdo del Gobierno de 23 de mayo de 2006 (Resolución 2194/2006, de 12 de junio, por la que se hace publico el Acuerdo). El objetivo de la modificación es el de revisar la delimitación de las zonas sensibles correspondientes a las cuencas internas de Cataluña y de las zonas sensibles por eutrofización potencial en las zonas costeras contenidas en el Plan de Saneamiento, de acuerdo con las previsiones de la Directiva 91/271/CEE,

OBPAM7A190 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:39:34

sobre tratamiento de aguas residuales urbanas (modificada por la Directiva 98/15/CEE) y de acuerdo con la normativa básica de transposición.

– En el mismo sector destaca la aprobación del nuevo «Programa de saneamiento de aguas residuales urbanas 2005» por Acuerdo del Gobierno de 20 de junio de 2006 (Resolución 2370/2006, de 3 de julio, por la que se hace público el Acuerdo). La modificación se sitúa en el marco del Plan de Saneamiento de Cataluña y de las exigencias establecidas por la Directiva 2000/60/CEE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, y su parcial transposición en la Ley 62/2003. El nuevo Programa contempla, para la realización de sus objetivos, dos escenarios temporales: 2006-2008 y 2009-2014, estableciendo un conjunto de medidas dirigidas a una mejor asignación de los recursos disponibles.

1.4.5. Espacios forestales

En el ámbito de la política forestal y en cumplimiento de las exigencias fijadas en la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña, en cuanto a la elaboración con carácter anual de un programa de aprovechamientos y mejoras de los terrenos forestales de propiedad pública que son gestionados directamente por la Administración forestal, se aprueba el «Programa anual de aprovechamientos de los terrenos forestales de propiedad pública en Cataluña para el año 2006» (Resolución 2146/2006, de 2 de junio).

1.4.6. Ordenación del territorio y urbanismo

En el marco de la Ley 23/1983, de política territorial, continúa en Cataluña el diseño progresivo de un sistema de planificación territorial que sea aplicable a todo el territorio autonómico atendiendo a las diferentes características y condiciones del mismo.

– Planes Territoriales Parciales: «Plan del Alt Pirineu y Aran», aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de 25 de julio de 2006. Siguen en proceso de elaboración: los planes territoriales parciales de las comarcas centrales, de Poniente, de las comarcas gerundenses, del Camp de Tarragona y el referido al ámbito metropolitano de Barcelona.

– Planes Directores Territoriales: Se ha aprobado definitivamente el «Plan director territorial del Empordà», por Acuerdo de 3 de octubre de 2006. En elaboración se encuentran los planes directores territoriales del Alt Penedès y de la Garrotxa (se encuentran los dos en fase de anteproyecto).

– Planes Territoriales Sectoriales: Destacamos en fase de elaboración el «Plan de infraestructuras del transporte de Cataluña 2006-2026» y el «Plan de puertos Cataluña».

En relación a los Planes Directores Urbanísticos (previstos en el Decreto Legislativo 1/2005, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo),

como instrumentos de planificación urbanística que tienen un claro carácter territorial y una importante incidencia en las políticas de protección del medio ambiente, debe señalarse que, aparte de los Planes del sistema costero aprobados en el año 2005, siguen en proceso de elaboración los siguientes planes: «Plan director de las actividades industriales y turísticas del Camp de Tarragona», «PDU del Pla de Bages», «PDU de la Serra de Rodes», «PDU de la Conca d'Òdena» y el «PDU de las colonias del Llobregat». Sigue también en proceso de elaboración el «Plan director de las estaciones de montaña».

1.4.7. Otros documentos

En el ámbito de la lucha contra el cambio climático, a los cambios organizativos a los que ya hemos aludido se suma, con el objetivo de responder a los compromisos y exigencias que fija el Protocolo de Kyoto, el proceso de elaboración en que se encuentra la denominada «Estrategia catalana contra el cambio climático». En el documento se prevé su aplicación en relación a las emisiones afectadas por la Directiva 2003/87/CEE, de comercio de emisiones, es decir, aquellas que provienen de las instalaciones que recoge la Directiva (que suponen aproximadamente un 35% del total) y en relación a las llamadas emisiones difusas (65% del total) que son aquéllas no incluidas en la citada Directiva y aquellas que tienen su origen en el transporte, la vivienda, la agricultura, la ganadería, los residuos y los gases fluorados.

2. APÉNDICE INFORMATIVO

2.1. Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente: Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

2.2. Entidades y sociedades públicas con responsabilidades en la materia:

– Agencia Catalana del Agua.
– Agencia de Residuos de Cataluña.
– Aguas Ter Llobregat (ATLL).
– Forestal Catalana SA.
– Centro de la Propiedad Forestal.
– Servicio Meteorológico de Cataluña.

2.3. Nombre de los titulares de los principales órganos:

– *Titular del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda:* Francesc Baltasar i Albesa.

– *Gabinete del Consejero de Medio Ambiente y Vivienda:* Joan Serra Barceló.

– *Secretario General de Medio Ambiente y Vivienda:* Eduard Pallejà i Sedó.

– *Secretaria de Vivienda:* Carme Trilla i Bellart.

– *Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad:* Frederic Ximeno i Roca.

– *Dirección General de Calidad Ambiental:* Maria Comellas i Doñate.

– *Dirección General del Medio Natural:* Joan Pellisé i Clofent.

– *Agencia Catalana del Agua. Director:* Manuel Hernández i Carreras.

– *Agencia de Residuos de Cataluña. Gerente:* Genoveva Català i Bosch.

– *Aguas Ter Llobregat (ATLL). Gerente:* Joan Compte i Costa.

– *Forestal Catalana SA. Director General/Consejero delegado:* Jordi Fàbrega i Colomer.

– *Centro de la Propiedad Forestal. Director gerent:* Xavier Mateu i Llevadot. *Presidente:* Josep Maria Ribot i Mundet.

– *Servicio Meteorológico de Cataluña: Director:* David Rodríguez i Albert.

2.4. Principales leyes aprobadas:

– Ley 12/2006, de 27 de julio, de medidas en materia de medio ambiente, y modificación de las Leyes 3/1988 y 22/2003, relativas a la protección de los animales, de la Ley 12/1985, de espacios naturales, de la Ley 9/1995, de acceso motorizado al medio natural, y de la Ley 4/2004, relativa al proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental.

2.5. Principales reglamentos aprobados:

– Decreto 21/2006, de 14 de febrero, por el que se regula la adopción de criterios ambientales y de ecoeficiencia en los edificios.

– Decreto 226/2006, de 23 de mayo, por el que declaran zonas de protección especial del ambiente atmosférico diversos municipios de las comarcas del Barcelonès, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental y el Baix Llobregat, en relación al contaminante dióxido de nitrógeno y al contaminante partículas en suspensión.

– Decreto 289/2006, de 4 de julio, por el que se establece una reestructuración parcial del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

– Decreto 304/2006, de 18 de julio, sobre el estándar y la mejora en la eficiencia en el uso del agua, a efectos de la determinación del canon del agua.

– Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.

– Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística.

– Decreto 380/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación hidrológica.

– Decreto 396/2006, de 17 de octubre, por el que se regula la intervención ambiental en el procedimiento de licencia urbanística para la mejora de fincas rústicas que se efectúen con aportación de tierras procedentes de obras de la construcción.

– Decreto 421/2006, de 28 de noviembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

– Decreto 423/2006, de 28 de noviembre, por el que se nombran los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat de Cataluña.

– Decreto 573/2006, de 19 de diciembre, por el que se reestructura parcialmente el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

2.6. Principales planes y programas aprobados.

2.6.1. Residuos

– «Programa de gestión de residuos industriales de Cataluña» (2001-2006). Revisión, para el período 2004-2006, aprobada por el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña el 18 de septiembre de 2006.

– «Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña» (2001-2006). Revisión, para el período 2004-2006, aprobada por el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña el 29 de mayo de 2006 (Resolución 2244/2006).

2.6.2. Aguas

– «Plan sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Cataluña», aprobado por Acuerdo del Gobierno de 4 de julio de 2006 (Resolución 2465/2006).

– «Plan de Saneamiento de Cataluña», modificación aprobada por Acuerdo del Gobierno de 23 de mayo de 2006 (Resolución 2194/2006).

– «Programa de saneamiento de aguas residuales urbanas 2005», aprobado por Acuerdo del Gobierno de 20 de junio de 2006 (Resolución 2370/2006).

2.6.3. Espacios forestales

– «Programa anual de aprovechamientos de los terrenos forestales de propiedad pública en Cataluña para el año 2006» (Resolución 2146/2006, de 2 de junio).

2.6.4. Ordenación del territorio

– «Planes Territoriales Parcial del Alt Pirineu y Aran», aprobado por Acuerdo del Gobierno de 25 de julio de 2006.

OBPAM7A190 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:39:34

– «Planes Director territorial del Empordà», aprobado por Acuerdo de 3 de octubre de 2006.

2.7. Principales Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

– STSJC de 27 de enero de 2006, núm. 94/2006. Urbanismo. Espacios forestales. Espacios naturales.

– STSJC de 10 de febrero de 2006, núm. 140/2006. Control integral.

– STSJC de 23 de febrero de 2006, núm. 173/2006. Aguas.

– STSJC de 1 de junio de 2006, núm. 511/2006. Prevención de incendios forestales.

– STSJC de 23 de junio de 2006, núm. 581/2006. Control integral. Evaluación de impacto ambiental.

2.8. Publicaciones

AAVV: *Una nueva cultura del territorio,* coord. A. Tarroja y R. Camagni, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2006.

— *El paisaje y la gestión del territorio,* coord. R. Mata y A. Tarroja, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2006.

Perdigó i Solà, J.: «Medi ambient», en la obra colectiva *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Cataluña,* ed. Alfredo Galán, vol. II, Estudis sectorials, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006.

Puig Ventosa, I.: *Politiques locals per la reducció dels residus municipals,* Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006.

XX

Política ambiental de la Comunidad Valenciana

JUAN ROSA MORENO

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 435
2. Legislación 436
   2.1. Prevención ambiental 436
   2.2. Evaluación de impacto ambiental 437
   2.3. Ruido 438
   2.4. Protección de la Naturaleza: patrimonio arbóreo 438
   2.5. Protección del paisaje 439
   2.6. Campos de golf 440
3. Organización 441
4. Ejecución: programas presupuestarios en materia ambiental y sus líneas de actuación 442
5. Jurisprudencia ambiental destacada 443
   5.1. Actividades clasificadas 443
   5.2. Ruido 444
   5.3. Urbanismo y desarrollo sostenible 445
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales 446

Apéndice informativo 446

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En primer término debe valorarse positivamente la renovación y adaptación que de la legislación ambiental valenciana se ha realizado en el 2006, introduciendo un sistema de prevención ambiental acorde con los postulados básicos. No obstante, la labor legislativa está aún sin culminar, por cuanto que su desarrollo

OBPAM7A200 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:41:24

reglamentario no está todavía completo, lo que plantea el recurso normativo a disposiciones anteriores. Este es el caso del ámbito de aplicación de la licencia ambiental o de la evaluación de impacto, cuyas normas reguladoras están necesitadas, hace años, de una urgente reforma global, no de modificaciones parciales. También han sido positivos los desarrollos reglamentarios en materia de ruido y, esencialmente, de protección del paisaje, regulando exhaustivamente un ambientalmente valioso conjunto de instrumentos para la protección de estos elementos, así como la aprobación de la regulación sobre los campos de golf que condiciona ambientalmente instalaciones de una variada e importante repercusión en esta Comunidad.

La ejecución de la política forestal, a través de su Plan General, siguió durante el año 2006 un ritmo aceptable, así como la relativa a la planificación en materia de residuos (aunque en este ámbito está todavía sin cumplir algunos aspectos de organización de la legislación valenciana de residuos del año 2000); no puede decirse lo mismo, sin embargo, de la política sobre protección del litoral, cuyo plan de acción parece estar estancado. Aunque, quizás, la parte más negativa de estas políticas ambientales sea la escasa información que, desde las instituciones valencianas, se facilita; no existen mecanismo de información y participación operativos en estos ámbitos, aunque en algún aspecto (como el paisaje) las normas aprobadas en el 2006 indican el camino correcto. Tampoco la política territorial, que a nivel normativo parece encauzarse, no está teniendo buenos resultados desde la perspectiva de la sostenibilidad real. En definitiva, estos problemas, junto con la excesiva y, a veces, no justificada conflictividad interadministrativa en la política sobre el agua, son los puntos negros de una política ambiental cuya valoración positiva desciende desde el nivel de vigencia al de eficacia.

2. LEGISLACIÓN

2.1. PREVENCIÓN AMBIENTAL

Como desarrollo normativo propio de la Ley básica 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, el 5 de mayo de 2006 se aprobó la Ley 2/2006 Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, desarrollada por Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, disposición que ha introducido un sistema de prevención ambiental similar al de modelos autonómicos ya existentes. De este modo, opera con tres niveles de prevención: autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación ambiental.

Al ámbito material de aplicación de la autorización ambiental integrada establecido por la normativa básica se le adiciona un segundo listado propio de esta legislación autonómica, mientras que el primer anexo reproduce el listado básico, entendiéndose adaptado a las modificaciones y actualizaciones que realice la normativa básica.

Por su parte, la licencia ambiental va referida a las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada y que figuren en una relación que deberá adoptarse reglamentariamente, reglamento que aún no ha sido aprobado, aplicándose, hasta entonces, el nomenclátor de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas que estableció el Decreto 54/1990, de 26 de marzo, del Consell. La comunicación ambiental se define por exclusión, siendo exigible para las instalaciones en las que se desarrolle alguna actividad no sometida a autorización ambiental integrada ni a licencia ambiental

La Ley 2/2006 establece varios mecanismos de coordinación respecto a instrumentos o regulaciones sectoriales existentes. Así, cuando sea exigible la evaluación de impacto ambiental, deberá obtenerse el correspondiente acto del órgano ambiental competente en materia de evaluación con carácter previo a la concesión del instrumento. De esta forma, esta Ley, con el nuevo sistema de prevención ambiental que establece, deroga la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas, aunque no la Ley 2/1989 de evaluaciones de impacto ambiental.

2.2. Evaluación de impacto ambiental

Mediante Decreto 32/2006, de 10 de marzo, del Consell, se modificó el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat, de Impacto Ambiental. Aunque en su exposición de motivos se menciona la experiencia acumulada en la evaluación de impacto como justificación de la reforma, lo cierto es que, con esta modificación reglamentaria, se ha intentado corregir algunos de los defectos de la normativa valenciana de impacto ambiental, son sólo parches; lo que está clamando a gritos esta normativa no es otra cosa que su derogación y sustitución por otra que se acomode a los condicionantes europeos y básicos.

Además de modificaciones orgánicas menores y de la modificación de los anexos del Decreto 162/1990, en esta Decreto se modifican aspectos formales, por un lado, la coordinación entre el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y el de evaluación de impacto y, por otro, una mejor regulación del trámite de información pública y de los documentos a remitir, en este sentido, al órgano ambiental.

Es triste, no obstante, advertir que en esta modificación todavía se mantienen clásicos errores. Se sigue insistiendo, en 2006, que dentro del concepto de proyecto se han de incluir planes y programas, y se sigue admitiendo que el estudio pueda ser realizado no por un equipo sino por una sola persona, eso sí, tendrá que ser visado por el respectivo colegio profesional, con ello nuestro productor reglamentario entiende que la garantía de calidad está a salvo.

2.3. RUIDO

La 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Protección Contra la Contaminación Acústica, estableció la regulación de los distintos instrumentos de planificación acústica (Plan Acústico de Acción Autonómica, los Planes Acústicos Municipales, los Mapas Acústicos y los Programas de Actuaciones). En este sentido, precisamente, la finalidad del Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consell, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica, no es otra que la del desarrollo reglamentario de la regulación legal de los planes y programas acústicos. El citado Decreto no sólo contempla una completa regulación de las determinaciones de estos instrumentos sino que, además, establece plazos para su aprobación, tanto del Plan Acústico de Acción Autonómica (dos años), como de los Planes acústicos municipales (plazo que se hace depender de la población del municipio y que van desde el 31 de diciembre de 2007 hasta el 30 de septiembre de 2010). El texto reglamentario, aunque derivado directamente de la legislación valenciana sobre ruido, también se conecta con la Ley 37/2003, del Ruido, estableciendo, asimismo, la conexión de los mapas estratégicos y planes de acción previstos en esta disposición legal con los planes acústicos municipales que en él se contemplan. Como complemento a su finalidad, en este texto reglamentario también se contempla la regulación de los procedimientos de evaluación del ruido y vibraciones producido por las infraestructuras de transporte (en sus anexos se determinan los procedimientos y criterios de evaluación).

Por último, mediante el Decreto 104/2006 se modifica el Decreto 226/2004, de 3 de diciembre, del Consell, por el que se establecen normas de prevención y corrección de la contaminación acústica en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios.

2.4. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA: PATRIMONIO ARBÓREO

Como manifiesta la propia exposición de motivos de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunidad Valenciana, existe en diversos medios (medio natural, agrícola, incluso urbano) ejemplares botánicos que por sus características excepcionales de valor histórico, cultural, científico y de recreo constituyen un patrimonio arbóreo único; precisamente por ello, los actuales instrumentos normativos no ofrecen un régimen de protección válido para todo el conjunto de elementos botánicos que configuran el patrimonio arbóreo; corta se queda la normativa sobre protección de fauna y flora, así como también la legislación forestal y la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano. En realidad, esta disposición legal que ahora se comenta deriva no de un mandato legal básico o europeo, sino de la Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, aunque, en puridad, la citada Ley 4/2004 ya ofrece suficientes mecanismos de protección del patrimonio arbóreo como elemento integrante del paisaje –dado el amplio concepto que se maneja en citada disposición legal–, el legislador valenciano ha querido dar una cobertura

y régimen legal específico a estos particulares elementos del patrimonio cultural valenciano, siguiendo y extendiendo, obvio es indicarlo, la estela que hace ya décadas inició la legislación valenciana sobre protección del palmeral.

El patrimonio arbóreo es definido como el conjunto de árboles cuyas características botánicas de monumentalidad o circunstancias extraordinarias de edad, porte u otros tipos de acontecimientos históricos, culturales, científicos, de recreo o ambientales ligados a ellos y a su legado, los haga merecedores de protección y conservación, y ello con independencia de la naturaleza y propiedad del suelo sobre el que se asienten. Para proceder a la protección de las especies arbóreas se requiere de una resolución individualiza y de su inclusión en el catálogo de árboles monumentales, aunque se establece una declaración *ex lege* cuando concurran algunas de las circunstancias que prevé su artículo 4 (35 años de edad, 30 metros de altura o 6 metros de perímetro de tronco, entre otras).

2.5. Protección del paisaje

La Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, hizo un loable esfuerzo para incorporar al ordenamiento valenciano las prescripciones del Convenio Europeo del Paisaje. La eficacia de este texto legal, en lo que a la protección del paisaje hace referencia, necesitaba, no obstante, de un desarrollo reglamentario que estableciera un régimen jurídico con obligaciones y deberes concretos; ésta es, por tanto, la finalidad del Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana, con el que se cierra un importante y garante marco normativo, aunque aún es pronto para establecer valoraciones respecto a su nivel de aplicación.

En efecto, el Plan de Acción Territorial del Paisaje de la Comunidad Valenciana, tal y como es definido en la Ley 4/2004, se configura como la piedra angular de la regulación reglamentaria; de su existencia dependerá, en gran medida, la eficacia de los preceptos que incorpora el Decreto 120/2006. No obstante, esta disposición reglamentaria tiene otros elementos que, desde ya, supone un importante avance en materia de protección del paisaje, esencialmente me estoy refiriendo a la regulación de los impactos visuales y paisajísticos, regulación que colma, estimo que con acierto, el vacío que, hasta ahora, existía en la normativa específica sobre evaluación o sobre espacios naturales y a las normas de directa aplicación que incorporan importantes niveles de exigencia.

Pero, sin duda, lo que más llama la atención es la regulación que recibe la participación pública en el Decreto. La participación pública es objeto de especial atención, incorporando prescripciones a las que no nos tienen acostumbrados los diversos productores normativos. En efecto, además de establecerse obligaciones concretas en esta materia para el Consell (dos años para elaborar las guías de participación pública o el impulso para la constitución de las Juntas de Participación de Territorio y Paisaje), lo más relevante son las actividades y métodos que se

prevén como contenido de los planes de participación pública (planes que deberán formar parte de cada uno de los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje que contempla el Decreto). Por primera vez una norma de protección parece no temer a la participación, sea o no por el objeto de los diversos instrumentos afectados (el paisaje) lo cierto es que en relación con las consultas públicas que se regulan se cita, entre los posibles métodos, la celebración de sesiones públicas con o sin mediador u otros métodos de «naturaleza similar» (artículo 17); se incorpora a nuestro ordenamiento, insisto, por primera vez, al menos la posibilidad de poner en marcha modalidades de participación ya presentes en otros sistemas europeos pero que, hasta ahora, se presentaban como auténticas utopías participativas en el nuestro. Aunque sin plan o instrumento de protección no habrá innovación participativa ninguna, con ellos el reto para la administración autonómica está servido.

2.6. CAMPOS DE GOLF

En este apartado se debe subrayar la aprobación de la Ley 9/2006, de 5 de diciembre de 2006, reguladora de Campos de Golf en la Comunidad Valenciana. En esta disposición se concibe el golf como una actividad que, por su gran extensión y capacidad de adaptación al medio, debe constituirse en un instrumento que contribuya a la preservación y mejora de los valores ambientales y paisajísticos del territorio. La perspectiva, por tanto, es dotar a estas instalaciones de un régimen jurídico, ambientalmente adecuado, que contribuya a dicha finalidad.

Hay que tener en consideración que el golf se ha convertido en la Comunidad Valenciana en una actividad que, por su creciente demanda, complementa de manera notoria las ofertas turísticas tradicionales e, incluso, añade valor a las importantes ofertas residenciales que existen en esta Comunidad, llegando, en ocasiones, a revitalizar territorios al implicar un aumento de valores económicos positivos.

No obstante, los impactos ambientales y el consumo de recursos naturales que conlleva esta actividad hace necesario el establecimiento de cautelas y condicionantes legales para su establecimiento. En este sentido, precisamente, la citada Ley 9/2006 contempla no pocos requerimientos, algunos de ellos de indudable valor ambiental. Así, la finalidad de la Ley es garantizar que las instalaciones de golf –y anexas– «se ubiquen en las zonas de mayor capacidad para acogerlas, que su impacto sobre el medio sea el mínimo posible, y que contribuyan a la recuperación y conservación de los valores naturales y paisajísticos de los lugares y del entorno donde se ubiquen»(artículo 1). Para garantizar, precisamente, el cumplimiento de esta finalidad, la Ley contempla medidas en un doble ámbito: el territorial y el de la protección ambiental.

Desde la primera perspectiva, se establecen obligaciones de cesión gratuita de terrenos y se configura la instalación de los campos de golf al margen de los estándares urbanísticos. Así, se determina la obligación de ceder a la administración terrenos asociados a los campos de golf, con una superficie igual a la cuarta parte

del campo de golf, terrenos que deben ser objeto de acciones de conservación, restauración o mejora de la calidad medioambiental o paisajística a cargo del promotor del mismo, de tal forma que los instrumentos de naturaleza urbanística necesarios para la implantación de un campo de golf, deberán acompañarse del correspondiente programa de restauración paisajística o proyecto medioambiental (de acuerdo con lo previsto en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje). Por otra parte, ni los campos de golf ni las instalaciones e infraestructuras estrictamente necesarias para su mantenimiento computarán a los efectos de los estándares exigidos por la legislación urbanística. Por último, se establece un condicionante que solucionará no pocos problemas de justicia redistributiva, esto es, los campos de golf de titularidad privada se considerarán como equipamiento no dotacional (no así los públicos). Además, estos requerimientos serán de aplicación a los planes urbanísticos ya vigentes que prevean la implantación de campos de golf, al establecerse la obligación de su adaptación a esta Ley.

Desde la segunda perspectiva, se establecen condiciones ambientales tanto para la instalación (esencialmente, evaluación de impacto ambiental –ya recogida por la normativa propia de evaluación–) como para la explotación del campo de golf, estas últimas se encuentran reguladas en el Título II de la Ley, Título que comienza por establecer la obligación de toda instalación de golf, así como de las instalaciones complementarias, de disponer de un sistema integrado de gestión ambiental debidamente homologado, recogiendo, a continuación, obligaciones concretas respecto a la gestión de los diversos aspectos ambientales (recursos hídricos, gestión de vertidos y residuos, eficiencia energética, almacenamiento de combustible, utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios).

3. ORGANIZACIÓN

Mediante Decreto 137/2006, de 29 de septiembre, del Consell, se aprobó el nuevo Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Territorio y Vivienda, que sustituye al anterior aprobado por Decreto 119/2003, de 11 de julio. No obstante, no hay variación entre los órganos directivos que asumen competencias en materia ambiental, además de la Secretaría Autonómica, siguen existiendo la Dirección General del Medio Natural y la Dirección General de Calidad Ambiental. Únicamente, por tanto, este nuevo reglamento orgánico ha acomodado a su estructura las distintas funciones, e integrado a los diversos órganos colegiados, que han sido establecidos, esencialmente, por la legislación ambiental valenciana aprobada durante el 2006, además de realizar un reajuste de competencias entre los tres órganos directivos mencionados (a título de ejemplo, la Secretaría Autonómica ha asumido las competencias resolutorias en materia de evaluaciones estratégicas y de impacto).

4. EJECUCIÓN: PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL Y SUS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental que, en 2006, ejecutó la Conselleria de Territorio y Vivienda fueron los mismos cuatro programa que se establecieron para el ejercicio de 2005, es decir: Conservación del Medio Natural (programa 442,30), Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442,40), Gestión Residuos (programa 442,50) y Calidad y Formación Medioambiental (programa 442,60). Los dos primeros, gestionados por la Dirección General del Medio Natural han tenido un incremento del 0,61% y 2,15% respectivamente; mientras que los otros dos programas, gestionados por la Dirección General de Calidad Ambiental han sufrido un decremento del 1,35% y 2,39% respectivamente.

El Programa de Conservación del Medio Natural, apenas sin variación significativa, dedica, no obstante, un mayor esfuerzo presupuestario a la regulación de la caza y pesca continental que a la conservación, en sentido estricto, de la flora y fauna silvestre y de sus hábitats, objetivo que figura entre los básicos a alcanzar mediante este programa. El Programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (el más importante económicamente, con casi cuarenta y seis millones de euros) dedica un importante esfuerzo presupuestario a la prevención de incendios y, lo que es más significativo por la problemática sobre la que actúa, a la lucha sobre la desertificación. No obstante, entre sus principales líneas de actuación sigue figurando la «redacción y desarrollo del Plan General de Ordenación Forestal, actuación común y ligada a la consecución de todos y cada uno de los objetivos marcados en este programa», es de suponer que no es más que un arrastre de presupuestos anteriores, lo que, por desgracia, es normal en las memorias de los diversos presupuestos públicos, por cuanto que, en puridad, se trata exclusivamente de su desarrollo (el Plan fue aprobado por Decreto 105/2004), aunque del anexo de inversiones y del listado de transferencias y subvenciones no se alcanza a saber lo que es, en sentido estricto, desarrollo del Plan.

En cuanto al Programa de Gestión de Residuos, cuyas inversiones reales aumentan un 6,09% y sus transferencias de capital decrecen un 25,84%, su inversión más significativa (más de ocho millones de euros) se consigna para la descontaminación de suelos, eliminación de neumáticos y sellado de vertederos, sin que podamos saber el esfuerzo que se destina a cada una de estas tres actuaciones de distinto nivel de impacto. Además, el mantenimiento y nueva construcción de infraestructuras de residuos sólidos sigue siendo un eje de actuación de este programa. Por su parte, el Programa de Calidad y Formación Medioambiental, con el presupuesto más bajo de los cuatro programas mencionados (siete millones y medio de euros), tiene, sin embargo, unos amplios objetivos que van desde el control de la contaminación atmosférica y por ruido hasta la mejora de la calidad de las aguas, pasando por la educación y formación ambiental, incluso el fomento de la sostenibilidad local en el marco de la Agenda XXI, por lo que el esfuerzo económico que dedica a todos y cada uno de ellos es, al menos, relativo. En el apartado de inversiones, la

OBPAM7A200 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:41:24

más importante es la que se destina al control de la contaminación atmosférica (un millón doscientos mil euros).

Además de estos programas presupuestarios a cargo de la Conselleria con competencias ambientales (la Conselleria de Territorio y Vivienda), también se deben tener en consideración otros que gestiona la Conselleria de Infraestructuras y Transporte, concretamente el Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas y el Programa de Gestión e Infraestructuras de Recursos Hídricos (gestionados por la Dirección General de Obras Públicas). El primero de estos programas, con un aumento del 2,25%, actúa esencialmente sobre la contaminación producida por vertidos de aguas residuales, así en sus inversiones destacan un buen número de actuaciones sobre infraestructuras de depuración. En el segundo de los programas, con un aumento del 3,85%, además de actuaciones en abastecimiento de agua, se dedica un gran esfuerzo presupuestario (casi cuarenta y ocho millones de euros) a nuevas infraestructuras en ramblas y barrancos (prevención de inundaciones).

Por último, como programas también adscritos a esta Conselleria están, en primer lugar, el Programa Energía, gestionado por la Dirección General de Energía, que tiene entre sus objetivos el impulso en la investigación e instalación de energías renovables y, concretamente, el desarrollo del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana, en este sentido, mediante la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat se creó el Fondo de Compensación previsto en el marco del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana, destinado a los municipios afectados, gestionado por la Agencia Valenciana de la Energía y que se nutrirá con los ingresos procedentes de los adjudicatarios, por cuanto que las dotaciones presupuestarias en materia de energías renovables siguen siendo, a todas luces, insuficientes. En segundo lugar, tenemos el Programa Infraestructura y Actuaciones en la Costa que tiene entre sus objetivos «ordenar el litoral de la Comunidad Valenciana» para su mejora ambiental, paisajística y de uso, labor que está a medio camino de acuerdo con el momento actual del Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. Actividades clasificadas

En el año 2006 el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana consolidó definitivamente su línea argumental de excluir del concepto de actividad clasificada la instalación de antenas de telefonía móvil, cambiando del criterio que utilizó en el 2003. Los dos argumentos esenciales que fundamentan los posteriores fallos del Tribunal son:

a) La competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable, incluyendo

los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales (artículos de la LRL: protección del medio ambiente [artículo 25.2 f)], patrimonio histórico-artístico [artículo 25.2 e)] y protección de la salubridad pública [artículo 25.2 f)]).

b) El ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no puede entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas

Con independencia de las cuestiones competenciales que concurren en estos pleitos, desde el punto de vista que aquí interesa, el Tribunal aun admitiendo la incertidumbre científica existente sobre los efectos de las radiaciones de las citadas instalaciones y, por ende, la necesaria operatividad del principio de precaución, entiende, no obstante, que ese principio de precaución se recoge y satisface íntegramente en la normativa estatal de aplicación, no siendo, por ello, necesario ni proporcional –siempre a juicio del Tribunal– la exigencia del control que conlleva la licencia de actividad como imperativo del citado principio precautorio (entre otras del año 2006, pueden citarse las SSTSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de enero, de 10 de marzo, de 3 y 7 de abril, de 19 de mayo, de 24 de mayo y de 13 de octubre). Quizás, y precisamente por ello, el Tribunal mantiene en sus Sentencias la posibilidad de revisar este criterio «conforme avancen los estudios científicos sobre la materia» y, aunque no lo diga, también dependerá de la inclusión expresa o no de estas instalaciones en el listado reglamentario que, en virtud de la Ley 2/2006, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, deberá aprobarse.

5.2. RUIDO

Mediante Sentencia de 7 de abril de 2006 el TSJ de la Comunidad Valenciana obligó al Ayuntamiento de Valencia a declarar una zona acústicamente saturada en el plazo de tres meses y a adoptar en el mismo plazo las medidas correctoras previstas en la ordenanza municipal correspondiente. La citada Sentencia se apoya en dos resoluciones judiciales previas, una del Tribunal Constitucional (Sentencia 16/2004) y otra del Tribunal Europeo de Derecho Humanos de 16 de noviembre de 2004 (asunto Moreno Gómez c. España), para fundamentar su decisión en la prevalencia de los derechos «al descanso, la salud, la intimidad y el medio ambiente» sobre la libertad de empresa alegada por las partes demandadas como la libertad de empresa.

No obstante, sin duda lo que pesó en el fallo del Tribunal, desde el punto de vista fáctico, fue el dato de que el Ayuntamiento en ningún momento desvirtuó los hechos que acreditaban la concurrencia del presupuesto de hecho previsto por la ordenanza municipal para la declaración de zona acústicamente saturada y, ade-

más, que el Ayuntamiento, incoado en 1998 procedimiento para dicha declaración, no había concluido el mismo. Por otra parte, y desde el punto de vista jurídico, los argumentos del Ayuntamiento de Valencia no fueron muy afortunados, argumentos que se centraron, por un lado, en la potestad discrecional para la declaración de zona acústicamente saturada, configuración discrecional que en modo alguno se desprende de la regulación y, por otro, en la existencia de un panorama legal que había sido modificado radicalmente a través de la Ley valenciana 7/2002, de Protección contra la Contaminación Acústica, lo que no justificaba, ni de lejos, la acreditada inactividad del Ayuntamiento, por lo que fueron fácilmente contrarrestados por el Tribunal.

5.3. URBANISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Como se expondrá en el siguiente epígrafe, la existencia de modelos territoriales sostenibles no es, precisamente, una característica que se pueda predicar del desarrollo urbano en la Comunidad Valenciana. Esto ha ocasionado la reacción de algunos grupos de vecinos y, por ende, la oportunidad al Tribunal Superior de Justicia para fiscalizar dichas actuaciones. Aunque las resoluciones judiciales más importantes en este aspecto están, seguro, por venir, en el 2006 ya hemos tenido algún indicio de la línea que, en años sucesivos, seguirá el Tribunal. En este sentido, cabe mencionar el Auto del Tribunal Superior de Justicia de 19 de diciembre de 2006 por el que se resuelve, y se estima, la solicitud de suspensión del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Parcent (Alicante), de 30 de enero de 2006, por el que se acuerda la aprobación del Programa de Actuación Integrada para el desarrollo del sector «El Replá» de las Normas Subsidiarias.

Se trata, en este asunto, de una actuación dirigida a ordenar una superficie de más de un millón de metros cuadrados con una edificación de 1.496 viviendas; teniendo en consideración que el municipio citado tiene poco más de 1.000 habitantes, y dejando ahora al margen la doctrina jurisprudencial sobre la justicia cautelar, el Tribunal esgrime como un motivo más para estimar la solicitud de suspensión de acuerdo municipal la no idoneidad del instrumento urbanístico por cuanto que la envergadura de la actuación exige una instrumentación en la que se pudiera ponderar, entre otros factores, el desarrollo sostenible del modelo ordenación. Aunque, desde una perspectiva estrictamente formal, pueda realizarse alguna crítica por cuanto que parece que el Tribunal está invadiendo la estrecha línea que separa la apariencia de buen derecho con el fondo del asunto, lo cierto es que la sostenibilidad de los modelos territoriales ya no sólo ha de informar las políticas en este ámbito, sino que se trata de un criterio absolutamente sentado por el ordenamiento valenciano al que sólo le faltaba su nivel de eficacia. En este sentido, la decisión cautelar del Tribunal utiliza, creo que correctamente, dicho criterio para fundamentar la aplicación a este caso de la doctrina sobre las medidas cautelares.

OBPAM7A200 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:41:24

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

En el año 2006 siguen existiendo, esencialmente, los dos principales conflictos en materia de recursos naturales, esto es, el relativo a la utilización no racional del suelo, con los efectos ambientales que ello conlleva, y el estado del recurso hídrico.

En cuanto al suelo, continúan las actuaciones, con el respaldo presupuestario ya indicado, sobre la erosión y la desertificación que sufre esencialmente el sur de la Comunidad, a través de la ejecución del Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana. Por otra parte, el modelo de desarrollo territorial, su ordenación y su adecuación a modelos sostenibles se ha convertido en caballo de batalla de la opinión pública. El suelo sigue estando sometido a una fuerte presión; en esta Comunidad se siguen aprobando planeamientos parciales que duplican, o más, la población de los municipios afectados, o que ordenan superficies con edificación para decenas de miles de personas, lo que conlleva, asimismo, un aumento exponencial de la presión sobre otros recursos naturales como el agua. Ya existen algunos conflictos en sede jurisdiccional que, esperemos, apliquen criterios de garantía para los recursos naturales. De igual forma, y para la protección de una de las zonas sometidas a mayor presión, el litoral, mediante Resolución de 17 de febrero de 2006, del Conseller de Territorio y Vivienda, se sometió a información pública el Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana, con la finalidad de establecer a escala regional las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera.

El conflicto sobre el agua, y el estado de este recurso natural, siguió siendo, en el 2006, la otra gran preocupación (sólo citar que desde octubre de 2005 hasta finales del 2006 se han trasvasado a la cuenca del Segura un total de 210 hectómetros cúbicos, de los que 38 hectómetros cúbicos se han destinado al regadío y el resto, al abastecimiento). Las acciones que conlleva el Programa AGUA supone la puesta en marcha de un considerable número de desalinizadoras, lo que ha motivado que, en los últimos meses, la cuestión se trasladara al problema de la afección ambiental de estas instalaciones, además del siempre presente conflicto competencial que ha terminado en el Tribunal Constitucional.

APÉNDICE INFORMATIVO

I. Organización administrativa

– Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Territorio y Vivienda

Conseller: Esteban Gonzáles Pons

Secretaria Autonómica de Territorio y Medio Ambiente: Cristina Serrano Mateo

Directora General del Medio Natural: Concepción Maroto Álvarez

Director General de Calidad Ambiental: Jorge Lamparero Lázaro

Directora General de Ordenación del Territorio: Soledad Martínez Reig (con funciones en materia de espacios naturales y ordenación sostenible del medio)

– Otros departamentos con competencias ambientales: Conselleria de Infraestructuas y Transporte

Conseller: José Ramón García Antón

Secretario Autonómico de Infraestructuras: Pedro Marco Segura

Director General de Obras Públicas: Victoriano Sánchez Barcaiztegiz (con funciones en materia de saneamiento de aguas residuales y recursos hídricos)

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

Director General de Transportes, Puertos y Costas: J. Vicente Domine Redondo

– Entidades y sociedades públicas con responsabilidades ambientales

VAERSA: Sociedad pública Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos SA

EPSAR: Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana

AVEN: Agencia Valenciana de la Energía

II. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2006

– Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

– Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunidad Valenciana

– Ley 9/2006, de 5 de diciembre de 2006, reguladora de Campos de Golf en la Comunidad Valenciana

– Decreto 32/2006, de 10 de marzo, del Consell, por el que se modifica el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental.

– Decreto 40/2006, de 24 de marzo, del Consell, por el que se regula la actividad pesquera en la Reserva Marina de la Isla de Tabarca.

– Decreto 65/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el Catálogo de Cuevas de la Comunidad Valenciana.

– Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística

– Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consell, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica

– Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana

– Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

– Decreto 137/2006, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Territorio y Vivienda

III. Principales planes aprobados en materia de medio ambiente

En este apartado, y durante el 2006, sólo se ha producido la aprobación de algunos instrumentos de planificación de recursos naturales:

– Decreto 46/2006, de 31 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra Calderona

– Decreto 49/2006, de 7 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Macizo de Penyagolosa

– Decreto 57/2006, de 28 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Tinença de Benifassà.

IV. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) del año 2006

Sentencia núm. 8/2006, de 5 de enero (sección segunda)

Sentencia núm. 119/06, de 16 de enero (sección tercera)

Sentencia núm. 328/2006, de 1 de marzo (sección tercera)

Sentencia núm. 525/06, de 9 de marzo (sección tercera)

Sentencia núm. 361/2006, de 10 de marzo (sección tercera)

Sentencia núm. 591/06, de 3 de abril (sección tercera)

Sentencia núm. 590/06, de 7 de abril (sección tercera)

Sentencia núm. 603/2006, de 7 de abril (sección tercera)

Sentencia núm. 931/2006, de 15 de mayo (sección tercera)

Sentencia núm. 869/2006, de 19 de mayo (sección tercera)

Sentencia núm. 864/06, de 23 de mayo (sección tercera)

Sentencia núm. 888/06, de 24 de mayo (sección tercera)

Sentencia núm. 881/2006, de 29 de mayo (sección tercera)

OBPAM7A200 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 17:41:24

Sentencia núm. 564/06, de 10 de julio (sección primera)

Sentencia núm. 1005/06, de 13 de octubre (sección segunda)

XXI

Política ambiental de Extremadura

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Sumario

Página

1. Valoración 452
   1.1. Trayectoria y valoración general 452
   1.2. Legislación: leyes y reglamentos más significativos, agrupados por materias y destacando su relación con la legislación básica 453
      1.2.1. Prevención ambiental 453
      1.2.2. Espacios naturales protegidos 453
         1.2.2.1. La Ley 9/2006 de reforma de la Ley 8/1998 453
         1.2.2.2. Otras normas sobre espacios naturales 459
      1.2.3. Biodiversidad 461
      1.2.4. Protección de animales 462
      1.2.5. Fomento de actividades relacionadas con la conservación de la naturaleza 464
      1.2.6. Caza y pesca 464
      1.2.7. Montes, Patrimonio Forestal y vías pecuarias 466
      1.2.8. Residuos 467
      1.2.9. Energías renovables 468
      1.2.10. Agricultura 469
   1.3. Organización: análisis de la evolución y funciones, órganos de representación y participación (si hubiera novedades) 470
   1.4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas, interiorización administrativa de los sistemas de evaluación e información ambiental 471
      1.4.1. Planes relacionados con el medio ambiente 471
      1.4.2. Interiorización de la política ambiental 472
      1.4.3. Educación ambiental 472
      1.4.4. Participación ciudadana y voluntariado ambiental 473
      1.4.5. Presupuesto en materia ambiental 474

OBPAM7A210 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:07:03

Página

1.5. Jurisprudencia ambiental destacada 475
1.6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales 477
2. Apéndice informativo 479
2.1. Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente y, en su caso, de las entidades y sociedades públicas con responsabilidades generales en la materia, incluyendo el nombre de los titulares de los principales órganos (hasta el nivel de Dirección General) 479
2.2. Lista de todas las leyes aprobadas en materia de medio ambiente durante 2006 480
2.3. Lista de los principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2006 480
2.4. Lista de las principales sentencias del correspondiente Tribunal Superior de Justicia durante 2006 481
2.5. Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma durante el año 2006 482

* * *

1. VALORACIÓN

1.1. Trayectoria y valoración general

Durante el 2006 la política ambiental de la Junta de Extremadura ha seguido en la misma línea desarrollada desde la primera legislatura, en el sentido de que está centrada casi exclusivamente en las actuaciones relacionadas con la conservación de la naturaleza, y fundamentalmente con los espacios naturales protegidos. Así, puede observarse que la mayoría de las normas aprobadas y actuaciones desarrolladas se refieren a áreas protegidas, y, de hecho, las dos únicas Leyes aprobadas en el 2006 se encuadran en esta materia.

Por el contrario, la política de prevención y calidad sigue siendo la gran ausente en la Comunidad, una de las pocas Comunidades Autónomas que no disponen de una Ley propia en la materia, Ley que ya no se aprobará en la presente legislatura.

Esta situación ha derivado en una cierta dualidad: de un lado, se promulgan normas de conservación de espacios naturales, que cubren ya una parte importante del territorio de la Comunidad, pero, de otro lado, desde la propia Administración autonómica se apoyan o impulsan proyectos industriales (como el macroproyecto de la refinería Balboa de Tierra de Campos) o urbanísticos frontalmente incompatibles que la política de conservación de la naturaleza.

De otro lado, como viene siendo también una constante en esta región, se observa el importante peso que tienen los intereses de la industria cinegética, como prueban las modificaciones de Leyes y PORN operadas para permitir la caza en los parques naturales, o el cambio meramente retórico en la Ley de protección animal para posibilitar el mantenimiento de prácticas abiertamente contrarias a la filosofía de la misma.

Finalmente, debe destacarse la ausencia de una Consejería autónoma en materia ambiental.

1.2. Legislación: leyes y reglamentos más significativos, agrupados por materias y destacando su relación con la legislación básica

1.2.1. Prevención ambiental

El dato más notable sigue siendo la ausencia de una Ley propia en materia de prevención de la contaminación y calidad ambiental. De hecho, el Grupo Parlamentario Popular presentó una proposición no de Ley 245/VI (PNL-270), instando a la Junta de Extremadura a presentar un Proyecto de Ley de Prevención Medioambiental en Extremadura (*Boletín Oficial* núm. 420, 15 de septiembre de 2006), que sería rechazada por el Pleno de la Asamblea en sesión celebrada el 28 de septiembre de 2006 (*Boletín Oficial* núm. 426, 29 de septiembre de 2006), alegándose desde el Gobierno la elaboración de un borrador próximo a su aprobación como proyecto de Ley (*Diario de Sesiones* núm. 76, VI Legislatura). Lo cierto es que sobre este tema planeaba el controvertido macroproyecto industrial de instalación de una refinería en la Tierra de Barros.

1.2.2. Espacios naturales protegidos

1.2.2.1. La Ley 9/2006 de reforma de la Ley 8/1998

A lo largo del 2006 se han aprobado dos leyes relativas a los espacios naturales extremeños. De un lado, se trata de la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, la principal ley en materia ambiental de la Comunidad extremeña.

La justificación que el propio legislador formula para esta reforma no deja de ser sorprendente, pues aduce la necesidad de una correcta transposición y aplicación de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, acompañada del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales de la fauna y flora silvestres, normas ambas manifiestamente anteriores a la Ley 8/1998 (situación, no obstante, similar a la de la Ley de Castilla-La Mancha 8/2007 de modificación de la Ley 9/1999, de conservación de la naturaleza). Lo cierto es que

el Tribunal de Justicia europeo ha manifestado la necesidad de una incorporación estricta del artículo 6 Directiva 92/43/CEE (asunto C-256/98, Comisión/Francia, de 16 de septiembre de 1999).

De acuerdo, con esta finalidad explicitada por el legislador, la modificación aparentemente más importante se produce en el Título III, donde se clasifican las *Áreas Protegidas de Extremadura* (noción nueva) en tres categorías: *Espacios Naturales Protegidos* (los ya previstos en la versión original de la Ley), en *Zonas de la Red Natura 2000* (que introduce la Ley 9/2006) y *Otras figuras de protección de espacios* (categoría, si puede llamarse tal, que incorpora la Ley 9/2006). Al margen de lo que se indicará seguidamente, debe señalarse que el propio Consejo Consultivo autonómico (dictamen 381/2006, de 28 de septiembre de 2006) llamó la atención cerca de la conveniencia de reconducir los términos empleados para mayor seguridad de los ciudadanos.

En relación con la delimitación de la Red Natura 2000, el Consejo Consultivo autonómico señaló que el entonces anteproyecto de Ley (cuyo tenor no se vería modificado en este apartado) incurría en algún equívoco, al hacer coincidir Las Zonas de Especial Conservación con los Lugares de Importancia Comunitaria, cuando la normativa comunitaria no exige la declaración como zona de especial conservación de todos los lugares de importancia comunitaria sino de aquellos que sean hábitats prioritarios o contengan especies prioritarias. Así, el órgano consultivo señaló que si los LIC prioritarios deben suponer del orden del 5% del territorio de cada estado, y los LIC declarados en Extremadura, prioritarios o no, son casi un 20% del territorio, según informa el Ministerio de Medio Ambiente, «extender las medidas conservacionistas de unos a otros tipos de LIC requiere una cierta reflexión, pues tal decisión no es consecuencia obligada de la normativa europea sino de la libérrima decisión del legislador regional, que obviamente habrá de afrontar las consecuencias de todo tipo, y especialmente económicas, que tal decisión supone».

Asimismo, la Ley 9/2006 no se limita a recoger las figuras contenidas en la Directiva 92/43/CEE en el nuevo capítulo dedicado a la Red Ecológica Europea Natura 2000, sino que también ordena los pasos autonómicos del procedimiento para la declaración de las Zonas de la Red Natura 2000, y que, en lo sustancial, coinciden con el procedimiento tipo para la declaración de un espacio natural protegido: consultas a asociaciones e instituciones representativas, así como a Ayuntamientos afectados, sometimiento del proyecto a trámite de información pública, dictamen del Consejo Asesor de Medioambiente, y, finalmente, aprobación de la declaración por Decreto del Consejo de Gobierno.

Más discutible es la genérica configuración como potestativa de los planes de gestión de las Zonas de la Red Natura 2000 (si bien es cierto que la propia *Guía de gestión de espacios natura 2000* de la Comisión europea admite que el art. 6.1 de la Directiva 92/43/CEE no exige en todo caso la existencia de estos planes). No obstante, debe reconocerse el acierto de la disposición según la cual en el caso de

que una zona de la Red Natura 2000 contara también con la declaración de Espacio Natural, las medidas de conservación de la misma se integrarán en el instrumento de manejo y gestión correspondiente a la categoría a través de la cual se hubiera articulado la protección.

Pero, sobre todo, la Ley 9/2006 somete a informe previo de afección la realización de proyectos, actuaciones o actividades (incluyendo la realización de cualquier tipo de construcción) diversos a las actividades tradicionales agrícolas, ganaderos y forestales, las cuales requerirán la previa valoración de sus efectos sobre los hábitat o especies que, en cada caso, hayan motivado la designación o declaración de la zona. A este respecto, el Consejo Consultivo consideró que tal informe de afección «colisiona con el diseño básico que ofrece la legislación estatal, sobre la declaración de impacto ambiental, porque nada hay que impida que ese informe se incluya en la declaración de impacto, cuando tal declaración sea competencia de la Comunidad Autónoma, aunque resulte en cierto modo redundante, siempre que tal informe no predetermine el resultado ni de la evaluación, que estará condicionado también por el resultado de la información pública, y los informes de otras administraciones. Y mucho menos condiciona el resultado final sobre la acción a ejecutar o que se haya solicitado». Sin embargo, el órgano consultivo parece pasar por alto que el informe de afección previsto no hace sino desarrollar las previsiones contenidas en el art. 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, y que ha sido objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia (sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, apartado 34; sentencia de 26 de octubre de 2006, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Portuguesa, C-239/04, apartado 18). Incluso es dudosa la conformidad a la norma comunitaria del sentido estimatorio del silencio.

Por otro lado, la Ley 9/2006 introduce algunas modificaciones en el articulado de la Ley 8/1998, aparentemente de menor calado. Respecto a los *Espacios Naturales Protegidos,* y en relación con los Parques Naturales, la nítida prohibición del ejercicio de la caza, «con carácter permanente, salvo cuando por razones de orden biológico, técnico o científico, debidamente justificadas, la Dirección General de Medio Ambiente conceda la oportuna autorización, que fije las condiciones aplicables en cada caso», contenida en la Ley 8/1998, es ahora sustituida por un precepto introducido en la tramitación parlamentaria de la Ley (mediante la enmienda núm. 6 formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, *Boletín Oficial* núm. 449, de 15 de noviembre de 2006) del siguiente tenor:

> «En los Parques Naturales no se permitirá el ejercicio de la caza, salvo que expresamente se autorice y regule en sus instrumentos de planificación, manejo y gestión "o" cuando, por razones de orden biológico, técnico o científico, el órgano competente en materia de medio ambiente conceda la oportuna autorización».

Lo cierto es que el Decreto 176/2006, de 19 de octubre, por el que se modificó el PORN del Parque Natural del «Tajo Internacional», ya admitió la compatibilidad de los aprovechamientos cinegéticos en el espacio protegido. Y desde organizaciones ecologistas se viene denunciando la práctica de monterías en parques naturales

OBPAM7A210 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:07:03

como Monfragüe. Por su parte, las palabras del Sr. Consejero ante la Asamblea en defensa de este apartado del Proyecto de Ley eran inequívocas:

> «Así, señorías, se olvidan algunos tabúes y se hacen compatibles los usos tradicionales de los espacios naturales protegidos con su propia conservación. Buena prueba de ello, de lo que les estoy relatando, es la eliminación de la prohibición –sin excepciones– de la caza en los parques naturales en los que así la actividad cinegética sea posible, si así lo determina su propio plan de ordenación de recursos naturales o sus normas de planificación y gestión» (*Diario de Sesiones* núm. 79, VI Legislatura, sesión plenaria de 9 de noviembre de 2006).

Por tanto, ya no serán precisas las indicadas razones de orden biológico, técnico o científico (por ejemplo para control de especies), sino que bastará la ordenación de la actividad cinegética en los correspondientes instrumentos de planificación, manejo y gestión del monte. De hecho, según las disposiciones transitorias de la Ley 9/2006, cuando en el momento de declararse un Parque Natural ya existiera constituido sobre su territorio algún coto de caza, la entrada en vigor de los instrumentos de planificación y gestión del Parque Natural únicamente «implicará, en su caso, la actualización de los planes especiales de ordenación y aprovechamiento cinegético de los cotos afectados».

Asimismo, y en coherencia con la nueva sistemática, la anterior figura de las llamadas Zonas Especiales de Conservación (entendidas antes como lugares de importancia comunitaria declarado por la Comunidad Autónoma, e incluidas ahora en el capítulo dedicado a la Red Ecológica Europea Natura 2000) es sustituida por una figura nueva denominada *Zonas de Interés Regional,* entendidas como aquellos lugares que habiendo sido declarados como Zonas de la Red Natura 2000 a través de alguna de las categorías previstas en el ordenamiento comunitario (Zonas de Especial Protección para las Aves declaradas en aplicación de la Directiva 79/409/CEE y Zonas Especiales de Conservación declaradas en aplicación la Directiva 92/43/CEE), presentan elementos o sistemas naturales cuya representatividad, singularidad, rareza, fragilidad o interés aconsejan también su declaración como Espacio Natural Protegido, al objeto de que les sea de aplicación el régimen jurídico previsto para los mismos.

A este respecto, debe señalarse que la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006 por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, incluyó los siguientes espacios de Extremadura:

– ES0000068 Embalse de Orellana y Sierra de Pela.

– ES0000069 Embalse de Cornalvo y Sierra Bermeja.

– ES0000070 Sierra de San Pedro.

– ES0000072 Sierra Grande de Hornachos.

Por su parte, de modo sorprendente, la Ley 9/2006 al especificar qué espacios pasan a tener la consideración de *Zonas de Interés Regional,* no hace referencia a la

OBPAM7A210 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:07:03

recién aprobada Decisión de la Comisión, sino al reconocimiento como Zonas de Especial Protección para las Aves tras la entrada en vigor de la Ley 8/1998 (Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes, Sierra de San Pedro, Sierra Grande de Hornachos y Embalse de Orellana y Sierra de Pela).

De otro lado, como ya se anticipó, la Ley 9/2006 introduce «otras figuras de protección de espacios», que formalmente no se consideran *Espacios Naturales Protegidos* (lo cual no deja ser arbitrario): Parques Nacionales, Áreas protegidas por instrumentos internacionales de protección de biodiversidad, Áreas privadas de interés ecológico y Espacios naturales protegidos transfronterizos. El punto en común de todos estos espacios parece estribar en la circunstancia de que su declaración no depende exclusivamente de la Junta de Extremadura, sino bien del Estado (Parques Nacionales), de organismos internacionales (Áreas protegidas por instrumentos internacionales de protección de biodiversidad), de otro Estado (Espacios naturales protegidos transfronterizos) o de la iniciativa particular (Áreas privadas de interés ecológico), si bien debería, entonces, recordarse que la declaración de los Parques Periurbanos de Conservación y Ocio, incluidos entre los Espacios Naturales Protegidos, es a instancia de las entidades locales.

En relación con los *Parques Nacionales,* inclusión derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, la Ley se limita a ordenar el previo acuerdo de la Asamblea, para proponer al Estado la declaración como parque nacional de un espacio natural de Extremadura. Ciertamente, este acuerdo era una exigencia contenida en la Ley 4/1989, pero debe significarse que tal precisión no se contiene en la Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales (el art. 10.3 se limita a disponer que la iniciativa para la declaración como Parque Nacional de un espacio natural corresponde al órgano que determine la Comunidad Autónoma).

En relación con las *Áreas protegidas por instrumentos internacionales de protección de biodiversidad,* se consideran como tales todos aquellos espacios naturales que sean formalmente designados o propuestos por las autoridades competentes de conformidad con lo dispuesto en los Convenios y acuerdos internacionales pertinentes de los que sea parte el reino de España. En particular, la Ley menciona expresamente los siguientes: Los humedales de Importancia Internacional del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas; y las Reservas de Biosfera del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Así, puede señalarse que el hoy Parque Nacional de Monfragüe obtuvo en julio de 2003 el reconocimiento de la UNESCO como Reserva de la Biosfera.

En cuanto a las *Áreas privadas de interés ecológico,* la Ley 9/2006 establece que cualquier persona física o jurídica podrá solicitar de las Autoridades competentes, en los términos que legalmente se determinen, la constitución de un área de interés ecológico sobre un terreno de su propiedad, o propiedad de un tercero si dispone de la autorización pertinente. La declaración de estas áreas conllevará el

establecimiento de un régimen de compatibilización de usos con los fines perseguidos. Se trata de una figura similar a las de otras normas autonómicas (como las reservas naturales concertadas en la Ley de Andalucía 2/1989 de espacios naturales protegidos). No obstante, la denominación de esta figura como área privada puede no ser afortunada, pues como es sobradamente conocido la declaración de un espacio natural protegido no altera la titularidad, pública o privada, de los bienes afectados, sino el régimen de uso y tutela de los mismos.

Por último, respecto a los *Espacios naturales protegidos transfronterizos,* la Ley 9/2006 entiende por tales aquellos espacios que estén integrados, al menos, por un Espacio Natural Protegido establecido de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y por un área natural adyacente, situada en el territorio nacional que comparta una frontera con Extremadura (únicamente puede ser Portugal) y sujeta a un régimen jurídico especial para la conservación de su biodiversidad. En este sentido, debe señalarse que la margen derecha del río Tajo en la parte portuguesa colindante con el Parque Natural del Tajo Internacional (declarado por la Ley 1/2006, de 7 de julio) es asimismo un Espacio Protegido en Portugal con la figura de Parque Natural do Tejo Internacional, declarado mediante el Decreto Regulamentar núm. 9/2000, de 18 de agosto.

Los Espacios Naturales Protegidos y las Zonas de la Red Natura 2000 declarados en Extremadura configurarán la Red de Áreas protegidas de Extremadura, que deberá ser suficiente, eficaz, representativa de los principales sistemas y formaciones naturales de la región y dotada de los instrumentos adecuados de gestión que asegure el mantenimiento, mejora y conservación de los principales recursos naturales y la biodiversidad de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Previa autorización del Consejo de Gobierno, podrán incluirse en la Red otros lugares que, no habiendo sido declarados protegidos por la normativa de la Comunidad Autónoma, cuenten sin embargo con el reconocimiento de alguna institución estatal o supranacional (exigencia que parece dejar fuera de la Red a las llamadas Áreas privadas de interés ecológico). Además, para la descalificación de Áreas Protegidas se recoge el criterio tradicional del *contrarius actus.*

Por último, el anterior el Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura se transforma ahora en Registro de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura, donde se anotarán de oficio los Espacios Naturales Protegidos y las Zonas de la Red Natura 2000. No obstante, no se ha recogido finalmente en la Ley una disposición inicialmente prevista según la cual en el plazo máximo de 6 desde la entrada en vigor de la Ley, la Consejería competente en materia de medio ambiente debía disponer la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* de la cartografía de las Áreas Protegidas, cartografía que pasaría a incorporarse al Registro de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura pudiendo ser consultada por los ciudadanos.

También introduce la Ley 9/2006 alguna modificación en relación con los órganos de gestión de los espacios naturales protegidos, como la previsión de la

OBPAM7A210 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:07:03

posibilidad de extender la figura de Director del espacio, contemplada inicialmente únicamente para los Parques Naturales y Reservas Naturales, a los Monumentos Naturales, los Paisajes Protegidos, las Zonas de Interés Regional y los Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, si bien se trata de una determinación que, por su carácter estrictamente orgánico, de innecesaria cobertura en norma con rango de ley.

Más relevante es la habilitación, introducida por la Ley 9/2006 (mediante la enmienda núm. 4 formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, Boletín Oficial núm. 449, de 15 de noviembre de 2006), al órgano competente en materia medioambiental para autorizar, motivadamente, actividades o usos concretos que, aun estando comprendidos entre los declarados incompatibles por la Ley, «no alteren sustancialmente las características generales y los valores de los recursos naturales que determinaron la declaración del Espacio Natural Protegido de que se trate», y todo ello con independencia de la existencia o no de cualesquiera de los instrumentos de gestión contemplados en la Ley. Se trata de una dispensa que viene a arrojar sombras sobre la efectividad de los fines proteccionistas de la Ley, pues supone la posibilidad de autorizar usos tales como «actividades constructoras» [art. 46.m)], de «extracción de áridos e instalación de canteras» [art. 46.k)] o de «rectificación de cauces» [art. 46.l)], entre otros. Por el contrario, más favorable es el juicio que merece la conversión del anterior silencio estimatorio en desestimatorio en los procedimientos relativos a solicitudes de usos autorizables en el espacio natural protegido.

Por último, en el marco de la creciente preocupación por la existencia y efectividad de mecanismos de control del cumplimiento de la legalidad ambiental, la Ley 9/2006 introdujo la figura de los Agentes del Medio Natural de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los cuales tienen la consideración de Policía administrativa Especial y ostentan el carácter de Agentes de la Autoridad en materia de medio ambiente cuando presten servicio en el ejercicio de sus funciones, para todos los efectos legalmente procedentes, a efectos de la tópica presunción de veracidad de sus actas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

1.2.2.2. Otras normas sobre espacios naturales

La segunda ley referida es la Ley 1/2006, de 7 de julio, por la que se declara el Parque Natural del Tajo Internacional, y que tuvo su inmediato precedente en el Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Tajo Internacional. De este modo, en este caso se cumplieron correctamente las exigencias contenidas en la Ley 8/1998 para los Parques Naturales, tanto en el sentido de la previa aprobación del PORN como de la declaración mediante Ley. Asimismo, en relación con este espacio natural se aprobaron varias normas adicionales durante el 2006. De un lado, dos disposiciones tuvieron como único objeto autorizar el ejercicio de la caza en los terrenos

de los cotos de caza afectados por el ámbito del Parque Natural del «Tajo Internacional»: el Decreto 176/2006, de 17 de octubre, por el que se modificó el PORN del Parque Natural del «Tajo Internacional», y cuyo exclusivo objeto fue autorizar los aprovechamientos cinegéticos en el Parque Natural del «Tajo Internacional», hasta tanto se apruebe el Plan Rector de Uso y Gestión del espacio natural, anticipándose –como se dijo– a la reforma introducida por la Ley 9/2006; y la resolución de 20 de octubre de la Consejería de Presidencia (DO Extremadura 21 noviembre 2006, núm. 136), por la que se autorizó el ejercicio de la caza en los terrenos de los cotos de caza afectados por el ámbito del Parque Natural del «Tajo Internacional», declarando que la resolución se fundamenta tanto en motivos biológicos como técnicos (necesidad de controlar y reducir los ejemplares de determinadas especies para disminuir su presión sobre el medio). De otro lado, el Decreto 138/2006, de 25 de julio, por el que se crea la Junta Rectora del Parque Natural.

Por otra parte, en cuanto a la creación de nuevos espacios protegidos, deben señalarse dos disposiciones: de un lado, el Decreto 139/2006, de 25 de julio, por el que se declara el Corredor Ecológico y de Biodiversidad del río Alcarrache, el cual, coincidiendo con la zona de servidumbre para uso público, se limita a una banda de 5 metros a ambos lados del cauce, así como a integrar algunos arroyos afluentes del río; de otro lado, el Decreto 5/2006, de 10 de enero, por el que se declaran cinco nuevos Árboles Singulares de Extremadura, y que viene a ser el quinto Decreto de este tipo aprobado en la Comunidad extremeña (tras los Decretos 36/2001, 76/2004, 140/2005 y 239/2005). Sin embargo, debe señalarse que se establece que el acceso del público al lugar en el que se ubiquen los Árboles Singulares requiere autorización del propietario.

En otro orden, aun cuando el texto legal no sería aprobado hasta el año siguiente, 2007, debe mencionarse la tramitación durante el 2006 de la Ley estatal para la declaración de Parque Nacional de Monfragüe. El 22 de diciembre de 2005 la Asamblea Legislativa extremeña aprobó la declaración de Monfragüe como Parque Nacional, y a lo largo de los primeros meses del 2006 tuvo lugar la confección del anteproyecto de Ley por parte del Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con la Junta de Extremadura, proyecto que sería registrado en el Congreso el 26 de mayo (BOCG Serie A núm. 88-1) concluyendo su tramitación en el Congreso el 20 de diciembre de 2006, al ser aprobado por la Comisión de Medio Ambiente con competencia legislativa plena.

Lo más significativo de este proyecto es que, anticipándose a las prescripciones de carácter general que se incorporaron a la actual Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, se prevé la prohibición del nuevo establecimiento de cualquier tipo de infraestructuras permanentes, tales como caminos, edificaciones, tendidos eléctricos, parques eólicos, instalaciones de tráfico terrestre o aéreo o remontes mecánicos, aprovechamientos hidráulicos o hidroeléctricos, trazado de vías de comunicación, redes energéticas, y otras infraestructuras, excepto las necesarias para mejorar la accesibilidad y la no discriminación de las personas con discapacidad (excepción introducida en virtud de enmienda de grupo popular al

proyecto de ley), o la realización de cualquier tipo de vertidos o abandono de residuos, la tala de madera, la caza y la pesca con fines comerciales o deportivos. Y, en tal sentido, se declara que salvo los terrenos correspondientes al núcleo urbano de Villarreal de San Carlos, los terrenos incluidos dentro del Parque Nacional quedan clasificados como suelo no urbanizable objeto de especial protección.

Se trata de unas limitaciones importantes, pues desde organizaciones ecologistas de la región (como Ecologistas en Acción, Amus y Grus) se vienen denunciando las múltiples agresiones que viene sufriendo el Parque de Monfragüe: contaminación de sus ríos, asfaltado de pistas, encementado de arroyos, caza furtiva e incluso monterías organizadas dentro del Parque Natural, a pesar de que según la legislación extremeña la caza estaba, como se ha dicho, prohibida. No obstante, no han sido acogidas las peticiones de aumento significativo de la superficie incluida dentro del parque nacional (a los ecologistas les sigue sorprendiendo que la propuesta actual sea muy inferior en superficie a la que se propuso en 1994 por el Ministerio de Medio Ambiente); creen que esto sería necesario para aumentar las posibilidades de conservación de las especies más amenazadas como el Águila Imperial, Cigüeña Negra, buitre negro y al mismo tiempo se mitigue el impacto de una previsible mayor presión turística.

1.2.3. Biodiversidad

En relación con la protección de especies, la Ley 9/2006 introduce un nuevo precepto en la Ley 8/1998 en virtud del cual se limita la facultad atribuida al del derecho de propiedad por el Código Civil para cerrar o cercar sus heredades (artículo 388 del Código Civil):

> «Para garantizar la conservación de las especies, la integridad de sus hábitat naturales y el libre tránsito de las mismas por éstos, será necesaria autorización, por parte del órgano competente en materia de medio ambiente, para la instalación y/o reposición de vallas o cierres de terrenos rurales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura que no se ajusten a las prescripciones que se determinen reglamentariamente, sin perjuicio de las establecidas para los cerramientos cinegéticos por su legislación específica.
>
> Dichas autorizaciones, cuando sean precisas, se concederán por el órgano competente en materia de medio ambiente, siempre de forma debidamente motivada y en atención a la seguridad e integridad de las personas y bienes y al desarrollo de prácticas agrarias» –art. 57.4–.

Se trata de un precepto que fue criticado en la tramitación parlamentaria de la Ley, por considerarse vulnerador del derecho de propiedad (*Diario de Sesiones* núm. 79, VI Legislatura, sesión plenaria de 9 de noviembre de 2006). Por su parte, de un modo más matizado, el Consejo Consultivo apuntó el exceso de discrecionalidad administrativa que el precepto parece conceder hasta tanto se aprueben las prescripciones reglamentarias a las que se remite, sin mayores condicionantes, el precepto legal:

> «Así redactado el precepto suprime en Extremadura una de las facultades del derecho de propiedad por cuanto el anteproyecto no predetermina siquiera genérica-

> mente cuáles son las condiciones y especificaciones de los vallados ni las causas que pueden darse para establecer una excepción a la regla, es decir, un privilegio, de resultas de los cuales queda al mero arbitrio del órgano medioambiental la realización efectiva de tal facultad».

De otro lado, en relación con las indemnizaciones por daños producidos por la fauna silvestre, y que en la Comunidad extremeña ha dado lugar a una cierta litigiosidad, la Ley 9/2006 modificó la Ley 8/1998 con un doble propósito. De una parte, la Ley limita ahora las indemnizaciones a los daños producidos no ya por todas las especies amenazadas, sino exclusivamente por las especies en peligro de extinción, sensibles a la alteración de su hábitat y vulnerables, dejando fuera a las especies de «interés especial» y extinguidas. De otra parte, la redacción de la exclusión de indemnización en caso de «daños causados por especies consideradas como plaga o cuya captura controlada hubiese sido autorizada con anterioridad por la Administración», se modifica en el sentido siguiente: «En ningún caso serán indemnizables los daños causados por especies consideradas como plaga o cuya captura o control hubiese sido autorizada con anterioridad por la Administración». De este modo, ambas modificaciones tienen por objeto evidente pretender limitar las demandas de indemnización que anualmente recibe la Administración extremeña.

Finalmente, en relación con los planes de recuperación del lince y del águila imperial, como los planes de conservación del hábitat del buitre negro y del águila perdicera, aprobados en el 2005, no hay constancia de que la Junta de Extremadura haya destinado medios económicos y humanos específicos o compartidos, para la aplicación real de estos planes, aunque la información sobre el particular es escasa e imprecisa. Más aún, estos planes han sido ignorados en varios decretos que regulan el desarrollo e implantación de sectores industriales o proyectos urbanísticos en la región. Tanto en el caso de la implantación de proyectos de energía eólica, como en el caso de proyectos turísticos de ciudades mixtas en entornos no urbanizables; nada se dice de las zonas de hábitat crítico definidas en los planes de recuperación y conservación del hábitat mencionados.

1.2.4. Protección de animales

La protección del llamado bienestar animal es objeto de ciertas quejas ante el Defensor del Pueblo (debe recordarse que la Comunidad extremeña no dispone de un comisionado parlamentario propio). De acuerdo con el Informe anual a las Cortes Generales correspondiente al 2005 (el del 2006 aún no está publicado), el Defensor del Pueblo solicitó a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente informe sobre la falta de respuesta a una solicitud de incoación de expediente a un restaurante de Almendralejo (Badajoz) por realizar una matanza de cerdo vulnerando la normativa vigente, no obteniendo respuesta hasta el tercer requerimiento (0421037). Más aún, la falta de respuesta a una denuncia presentada por una asociación protectora de animales por la realización de una matanza de cerdos ilegal en Barquilla de Pinares (Cáceres), tuvo que ser cerrada sin obtener contestación de la Administración regional (0422547).

A este respecto, debemos dar cuenta de la modificación de la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales operada por la Ley 7/2005, de 27 de diciembre, que por su fecha de aprobación no fue registrada en el Informe anterior. En concreto, con origen en una Proposición no de Ley aprobada por la Asamblea el 22 de abril de 2004, y por la que se instó a la Junta de Extremadura a modificar la Ley 5/2002 para establecer la prohibición total del tiro al pichón, la Ley 5/2002 referida viene a establecer: «Quedan especialmente prohibidas las competiciones de tiro al pichón, salvo las debidamente autorizadas y bajo el control de la respectiva Federación. Corresponderá a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente la autorización del núcleo zoológico y, en su caso, la introducción, traslado o suelta de las especies cinegéticas». En realidad, como ya señalaba en el informe anterior en relación con el proyecto de Ley, la modificación es casi retórica, pues lo cierto es que ya la Ley 5/2002, en su redacción original, condicionaba la celebración de competiciones de tiro al pichón, a que fuesen «promovidas por sociedades de tiro, bajo control de la respectiva Federación, y previa autorización de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente». En todo caso, la situación es similar a la establecida por otras leyes autonómicas (caso de la Ley de Andalucía 11/2003 de Protección de Animales).

Por todo ello, desde organizaciones ecologistas se viene denunciando la hipocresía de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, ya que ésta concede sistemáticamente, desde comienzos de año, autorizaciones a la Sociedad de Tiro de Pichón de Badajoz, para realizar tiradas todos lo fines de semana.

En otro orden, la Ley 5/2002 exceptuó de las regla sobre sacrificio de animales en locales autorizados a las «matanzas domiciliarias de cerdos», tan tradicionales en la región extremeña (durante la campaña 2004-05 en Extremadura se practicaron un total aproximado de 15.000 matanzas domiciliarias de cerdos, donde fueron sacrificados 29.000 cerdos, si bien la tendencia es hacia el descenso paulatino de esta práctica, según *regiondigital.com*). En muchos pueblos de la Comunidad no se dispone de un matadero, por lo que el sacrificio de cerdos para consumo familiar se realiza en los domicilios particulares, si bien esta práctica, propia de una economía de subsistencia, presenta riesgos tanto desde el punto de vista de salud pública como de la sanidad y bienestar animal (las campañas de sacrificio de cerdos para consumo familiar están ordenadas por el Decreto 214/2000, modificado por el Decreto 14/2006). Por su parte, Ley 7/2005, además de precisar que la excepción se refiere a las matanzas domiciliarias de cerdos «destinadas al autoconsumo» (tal como, por otra parte, exige la Directiva 93/119/CE relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza), viene a aclarar que no se consideran «matanzas domiciliarias de cerdos» todas aquellas que supongan cualquier tipo de espectáculo público, didácticos, fiestas populares y otras similares; aun cuando el destino final sea el autoconsumo, siéndoles de aplicación la normativa vigente relativa a cada una de estas actividades.

En todo caso, si bien la Directiva 93/119/CE permite el sacrificio o matanza de animales de la especie porcina fuera de los mataderos con destino a su propio

consumo, exige que hayan sido objeto de aturdimiento previo. Por este motivo, y con el objeto de reforzar la protección del bienestar de los cerdos sacrificados con ocasión de matanzas, se aprobó el Decreto 193/2006, de 14 de noviembre, el cual establece que el sacrificio de cerdos en matanzas domiciliarias se efectuará de forma instantánea e indolora y siempre con aturdimiento o pérdida de consciencia previos, sin que puedan infligirse a los animales daños o someterlos a cualquier otra práctica que les puedan producir sufrimientos injustificados, asignando a los Ayuntamientos la vigilancia del cumplimiento de las normas de bienestar animal.

1.2.5. Fomento de actividades relacionadas con la conservación de la naturaleza

Sin perjuicio de lo que se indicará más adelante en relación con la promoción de actividades de educación ambiental, debe darse cuenta del Decreto 3/2006, de 10 de enero, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y hábitats de especies protegidas, y que derogó el anterior Decreto 11/1999, de «Ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas». Pueden acceder a estas ayudas los propietarios (o terceros que obren con su conformidad) de terrenos incluidos dentro de los límites de un espacio Natural Protegido o de la Red Natura 2000, o bien que se trate de zonas de reproducción de especies protegidas o hábitat importante. Por su parte, las acciones subvencionables son muy variadas: restauración de zonas húmedas, actuaciones de corrección de tendidos eléctricos, al objeto de minimizar su incidencia en la mortalidad de la avifauna, conservación y uso sostenible de árboles singulares declarados por la CA de Extremadura, cambio de cerramientos, construcción de vivares, implantación de herbáceas para la alimentación de la fauna silvestre. Si bien alguna actuación prevista, como el arreglo de caminos y pistas existentes que pertenezcan privativamente al titular de la explotación, son cuestionables, salvo que se incluyera un compromiso de accesibilidad por parte del público, cosa que no sucede.

En este sentido, por Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 19 de abril de 2006 se convocaron, para el ejercicio 2006, las ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas, al amparo del citado Decreto 3/2006, de 10 de enero, la cual contempla un conjunto de medidas correctoras y protectoras para los trabajos subvencionables (Anexo IV).

1.2.6. Caza y pesca

Durante el año 2006 únicamente cabe mencionar disposiciones de orden secundario. Así, en materia de caza, puede mencionarse la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 2 de junio de 2006 por la que se convocan ayudas a los clubes deportivos locales de cazadores que colaboren con la Dirección General de Medio Ambiente en materia de conservación, fomento y mejora de la riqueza cinegética compatible con la conservación de la biodiversidad de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2006. Al igual que en otras Comuni-

dades Autónomas estas asociaciones son muy importantes en el sector cinegético, así en Extremadura los Clubes Deportivos Locales de Cazadores gestionan casi el cincuenta por ciento del total de la superficie cinegética acotada y agrupan al más importante colectivo de cazadores de la región. Esta disposición contempla ayudas para diversas actividades como las «mejoras de hábitas» (concepto en el que se incluyen actuaciones muy variadas, desde el desbroce de matorral, o la siembra, a actividades cuestionables como el llamado «control de predadores mediante método selectivo de perros en madriguera»), vacunaciones, repoblaciones con especies cinegéticas. Asimismo, puede destacarse que la Orden prevé que en los municipios incluidos en la Red Natura 2000, el porcentaje de subvención establecido para cada actividad podrá incrementarse en 15 puntos porcentuales dependiendo de las disponibilidades presupuestarias.

Igualmente, cabe citar la Orden de 9 de junio de 2006 por la que se establecen los períodos hábiles de caza para las distintas especies de caza durante la temporada 2006/2007 y otras reglamentaciones especiales para la conservación de la fauna silvestre de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como en materia de introducción y suelta de ejemplares, de transporte y comercialización de piezas o de protección de hembras y crías.

Asimismo, pueden señalarse dos cuestiones que se suscitaron en la Asamblea de la Comunidad Autónoma. De un lado, se cuestionó cuál es la cualificación académica para redactar y firmar los planes especiales de ordenación y aprovechamiento cinegético, necesarios para solicitar autorizaciones administrativas de cotos de caza, conforme a la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente 13 de julio del 2005, en el sentido de si los técnicos superiores en iniciación y organización de los recursos naturales y paisajísticos de Extremadura están o no habilitados para ello, pese a no constituir una titulación universitaria, cuestión en gran medida condicionada por la Ley 43/2003 de Montes –art. 33–.

De otro lado, cabe mencionar un incidente que tuvo cierta repercusión en los medios de comunicación social de todo el país, consistente en la noticia de la aparición en determinadas fincas cinegéticas de la región de animales exóticos de Especies Amenazadas de Fauna Silvestre (CITES), aparentemente con fines «cinegéticos» («safaris» de leones, tigres y antílopes). El incidente dio lugar a una interpelación en la Asamblea legislativa de la Comunidad, (comparecencia SCCO-339 del Director General de Medio Ambiente, *Diario de Sesiones* núm. 258, VI Legislatura Comisión de Agricultura y Medio Ambiente, 7 de marzo de 2006), en el que se señaló que la finca había sido denunciada en dos ocasiones por «dificultar la acción de los agentes de la autoridad cuando inspeccionan el orden cinegético de los cotos de caza o el cumplimiento de la normativa cinegética», y a pesar de ello seguía contando con autorización para acciones cinegéticas.

Finalmente, en relación con la pesca, indicar la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 6 de abril de 2006, por la que se establecen los tramos y masas de agua sometidos a régimen especial y otras reglamentaciones

para la conservación y fomento de la riqueza piscícola de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tales como especies pescables y tallas mínimas, artes y cebos, así como las autorizaciones de concursos de pesca.

1.2.7. Montes, Patrimonio Forestal y vías pecuarias

La Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura contempló dos grandes instrumentos de planificación que debía aprobar el Consejo de Gobierno mediante Decreto: de un lado, el *Plan de Prevención de Incendios Forestales de Extremadura* (Plan PREIFEX), y, de otro lado, el *Plan de Lucha contra Incendios Forestales de Extremadura* (Plan INFOEX). Este último, fue aprobado por Decreto 123/2005, de 10 de mayo, y durante el 2006 se aprobó el Decreto 86/2006, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Plan PREIFEX), el cual viene a completar el desarrollo inmediato de la citada Ley 5/2004 (el retraso en la aprobación del PREIFEX fue criticado en sede parlamentaria [Comisión de Desarrollo Rural, 18 de abril de 2006, *Diario de Sesiones* núm. 270, VI Legislatura]).

El Decreto 86/2006 atribuye a la Consejería de Desarrollo Rural la competencia en materia de planificación de la prevención de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, sin perjuicio de la colaboración de la Consejería competente en materia forestal (la de Agricultura y Medio Ambiente) en la realización de las medidas preventivas que se establezcan para los montes gestionados por la administración forestal de Extremadura (si bien el Consejo Consultivo llamó la atención sobre un exceso de dirigismo de la Consejería de Desarrollo Rural sobre la Consejería competente en materia forestal, Dictamen 194/2006, de 11 de abril de 2006).

El Plan PREIFEX es básico en el entramado de la política antiincendios, pues a él corresponde delimitar las Zonas de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente, debiendo aprobarse, para cada una de ellas, un Plan de Defensa (el Decreto 86/2006 recoge las catorce zonas publicadas por Resolución del Consejero de Desarrollo Rural del 10 de agosto de 2005, y cuya superficie total es de 1.546.000 hectáreas), así como define las directrices para la elaboración de los Planes de Prevención de Incendios Forestales, diferenciando entre un plan de prevención reducido y otro ampliado, así como los supuestos de exención de presentar incluso el plan reducido. Para ello, el Decreto clasifica cada Municipio de la región en uno de los cuatro niveles de riesgo potencial de incendios forestales (atendiendo tanto al llamado riesgo estructural como al riesgo estadístico, según declaración del Consejero en comparecencia en la Asamblea, Comisión de Desarrollo Rural, 30 de octubre de 2006, *Diario de Sesiones* núm. 325, VI Legislatura), asignando un tipo de plan de prevención reducido o ampliado en función de la combinación de los factores de superficie de la finca y de nivel de riesgo potencial. Una de las diferencias claves entre una y otra clase de plan consiste en la exigencia de que los planes de prevención ampliados sean suscritos por un Ingeniero Técnico Forestal, por un

Ingeniero de Montes, «o por cualquier otro personal competente para ello», mientras que los planes de prevención de incendios forestales reducidos podrán ser redactados y firmados por los propios propietarios o titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales.

Además, el Decreto 86/2006 desarrolla los Planes Periurbanos de Prevención de Incendios Forestales previstos en la Ley 5/2004, que deben ser elaborados por los ayuntamientos, y que tienen por objeto establecer las medidas concretas para la prevención de los incendios forestales en los entornos urbanos no incluidos en Zona de Alto Riesgo o de Protección Preferente (entendiendo por tales una franja perimetral de 200 metros alrededor de cada población).

En relación con la campaña de alto riesgo de incendios forestales durante el año 2006, que comprendió desde el 1 de junio al 15 de octubre, según declaraciones del Consejero de Desarrollo Rural, la distribución de las causas de los incendios fue la siguiente: el 44,5% de los incendios fueron intencionados, el 11% debido a negligencias, un 19% debido a causas desconocidas, de tal modo que prácticamente se mantienen los mismos índices de intencionados y negligencias que el año anterior (Comisión de Desarrollo Rural, 30 de octubre de 2006, *Diario de Sesiones* núm. 325, VI Legislatura).

De otro lado, en el plano de la ejecución, puede citarse la controversia suscitada por la empresa pública estatal TRAGSATEC al presentar una propuesta de plan de Ordenación de los Recursos Forestales para las Hurdes que ha sido censurado por los colectivos ecologistas por considerar que se sustenta en políticas de repoblación forestal propias del franquismo y defender la introducción de especies alóctonas en la zona, en concreto pino silvestre, o pretender camuflar plantaciones masivas de pino resinero como plantaciones mixtas. Los conservacionistas plantearon su rotunda oposición a que se sigan plantando especies tan inflamables en la comarca después de las nefastas consecuencias de esta política forestal tal como se comprobó, por desgracia, en los pavorosos incendios de 2003, y pidieron que en las Hurdes se realice un PORN que sería mucho más útil y beneficioso para la comarca.

Por último, en relación con las vías pecuarias, cabe reseñar la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo a la Consejería de Desarrollo Rural sobre la obligación de realizar inspecciones para verificar la invasión de una vía pecuaria y adopción, en su caso, de medidas tendentes a la recuperación posesoria de la misma y al restablecimiento de su integridad (0213754, Informe anual correspondiente a 2005, pág. 902).

1.2.8. Residuos

Aun cuando ya en el 2001 se anunció un Plan Regional para Tratamiento de los Residuos de la Construcción y Demolición, en 2006 no se ha avanzado sobre esta cuestión (*Boletín Oficial* núm. 426, 29 de septiembre de 2006). Por esta razón, y a la vista de la presentación en varias localidades de planes municipales de cons-

trucción de Plantas de Residuos de Demolición y Construcción, la Agrupación de Diputados de Izquierda Unida formuló una proposición no de ley 259/VI (PNL-284), instando a la Junta de Extremadura a establecer una moratoria para la implantación de cualquier planta de gestión de residuos provenientes de construcción y demolición hasta tanto se concrete un marco general de gestión de los mismos (*Boletín Oficial* núm. 453, 22 de noviembre de 2006). La proposición sería rechazada, también, por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 14 de diciembre de 2006 (*Boletín Oficial* núm. 468, 20 de diciembre de 2006).

De otro lado, el 15 de diciembre de 2005 se firmó una Adenda al Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Extremadura de 2001 sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005 (resolución de la SGT de la Consejería de Presidencia de 1 de marzo de 2006 por la que se da publicidad), con la finalidad de actualizar los compromisos sobre financiación y actuaciones previstos en el Convenio, contemplándose una financiación total de 1.716.095 €, a cubrir al 50% por ambas partes.

1.2.9. Energías renovables

Si bien la Junta de Extremadura ya había aprobado el Decreto 192/2005, de 30 de agosto, por el que se regula el procedimiento para la autorización de parques eólicos en la región, el cual establece una relación de lugares en los que, por su sensibilidad ambiental, se veda el establecimiento de este tipo de instalaciones, y supedita su autorización al cumplimiento de unas condiciones especialmente exigentes en materia de creación de empleo y riqueza en la zona afectada, a lo largo del 2006 volvió a cuestionarse la política energética de la Junta extremeña debido a determinados proyectos industriales, como la instalación de tres centrales térmicas de ciclo combinado en Alange y La Zarza, dos pueblos del Sur de Mérida.

En tal sentido, la Agrupación de Diputados de Izquierda Unida formuló una proposición no de ley 260/VI (PNL-285), instando al Gobierno Central a rechazar la instalación de Centrales de Ciclo Combinado en Extremadura; e instando a la Junta de Extremadura a promocionar el uso de las energías renovables y a presentar un Plan de Ahorro de la Energía en los centros públicos (Boletín Oficial núm. 455, 23 de noviembre de 2006). Una vez más, esta proposición sería también rechazada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 14 de diciembre de 2006 (*Boletín Oficial* núm. 468, 20 de diciembre de 2006). No obstante, en este caso, el Grupo Socialista presentó, de forma paralela, una proposición no de ley 262/VI (PNL-287), instando a la Junta de Extremadura a aprobar «un paquete de medidas que, reforzando las actuaciones que se han venido realizando, permitan avanzar en la diversificación de las fuentes de energía de la Región y favorezcan la implantación de las energías renovables» (*Boletín Oficial* núm. 457, 1 de diciembre de 2006). Como es de esperar, esta proposición mucho más genérica, sí fue aprobada por la Asamblea en sesión de 14 de diciembre (*Boletín Oficial* núm. 468, 20 de diciembre de 2006), en la cual se fijaron los siguientes objetivos:

OBPAM7A210 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:07:03

«1. Promover la generación de energías renovables, en especial eólica, solar y biomasa, mediante la explotación racional de los recursos naturales.

2. Diversificar las fuentes de energía de la región.

3. Fomentar el ahorro y la eficacia energética en general y, especialmente, en aquellos sectores económicos de mayor consumo energético.

4. Conciliar el aprovechamiento de las energías renovables con la conservación y el mantenimiento de los valores ambientales del medio ambiente.

5. Conjugar la rentabilidad económica de los proyectos de instalaciones generadoras de energía con el desarrollo socioeconómico de la región y, especialmente, con la creación de empleo».

1.2.10. Agricultura

Únicamente cabe mencionar alguna disposición de orden menor, como es la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 24 de abril de 2006, que sustituye a una Orden de 3 de agosto de 2005, y por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos de la Política Agraria Común, y que no viene sino a desarrollar las previsiones del Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la Política Agrícola Común, y del Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Común. Mediante esta norma se introducen en la gestión de las explotaciones agrarias los requisitos medioambientales contenidos en las normas comunitarias (como la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE sobre la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre).

Asimismo, pueden citarse algunas Órdenes de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente mediante las cuales, y en ejecución del Decreto 24/2003, de 11 de marzo, por el que se regula para la Comunidad Autónoma de Extremadura un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agropecuarios compatibles con el medio ambiente (entre ellos destaca la racionalización en el uso de productos químicos), se abre el plazo de presentación de solicitudes y se establece el régimen de ayudas agroambientales a la utilización de métodos de producción agraria ecológica en el cultivo de determinadas especies, como el olivar o los frutales de secano (ambas mediante Orden de 2 de junio de 2006), entre otras, todo ello con la finalidad de obtener y comercializar productos ecológicos o biológicos que estén reconocidos por el Comité Extremeño de la Producción Agraria Ecológica.

Por último, señalar que desde la Consejería de Desarrollo Rural, en el documento «Programa de Desarrollo Rural de Extremadura», se insiste tanto en la necesidad de implementar e incentivar las buenas prácticas medioambientales en el sector agrario (implantación de la ISO 2000 en la empresa agroalimentaria, o de

sistemas energéticos sostenibles y ecológicos, mejora en gestión de residuos...), como la producción ecológica tanto agrícola como ganadera (con previsión de medidas como la puesta en marcha de una red de distribución a domicilios privados de pequeñas producciones ecológicas, o acciones de formación teórica-práctica sobre cultivo y ganadería ecológicas).

1.3. Organización: análisis de la evolución y funciones, órganos de representación y participación (si hubiera novedades)

Durante 2006 no existen cambios en la estructura directiva de la Administración extremeña, de tal modo que la política ambiental permanece integrada en la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, con un nivel de mera Dirección General de Medio Ambiente, debiendo añadirse las competencias de la Consejería de Desarrollo Rural en materia de incendios y vías pecuarias (a través de la Dirección General de Infraestructuras Rurales).

De otro lado, se supone que a partir del 1 de enero de 2006 entraría en funcionamiento la empresa pública Fomento de la Naturaleza y el Medio Ambiente en Extremadura (FONAMA), llamada a ejercer competencias muy relevantes en la materia, como la evaluación del grado de cumplimiento del Protocolo de Kioto por parte de las industrias, el desarrollo y gestión del Plan Forestal de Extremadura o la formación e información ambientales, sin embargo, transcurridos varios meses desde el anuncio de creación de la sociedad, sus actuaciones y medios están envueltas en cierto secretismo. Por su parte, desde las organizaciones ecologistas, al tiempo que se critica esta política de la Junta de Extremadura de subcontratar con empresas muchas de las labores de protección y gestión ambiental, como la vigilancia ambiental en espacios protegidos o las asistencias técnicas, en vez de crear empleo público estable que garantice más independencia de los técnicos ante las presiones políticas, se sigue defendiendo la creación de una Consejería autónoma en materia ambiental.

La única novedad en materia organizativa durante el 2006 ha consistido en la aprobación, en una iniciativa conjunta de las Consejerías de Educación y Agricultura y Medio Ambiente, del Decreto 192/2006, de 14 de noviembre, por el que se crea el *Consejo Regional de Educación Ambiental,* como órgano colegiado de asesoramiento, participación social y cooperación en materia de educación ambiental en Extremadura. Entre las funciones que se asignan a este órgano, destaca la de impulsar la elaboración de una «Estrategia de Educación Ambiental para Extremadura como un proceso participado en el que se vean involucrados real y eficazmente todos los actores y agentes de nuestra sociedad», así como fomentar el Voluntariado Ambiental «como una alternativa constructiva de ocio y de trabajo social, y como un movimiento revitalizador de la participación ciudadana y motor solidario de la sociedad en pro de la defensa de la naturaleza».

Ahora bien, como sucede con tantos otros órganos nominalmente participativos, su composición no sólo es mixta, sino francamente minoritaria para la repre-

sentación de la sociedad civil: con 11 representantes de diversas Consejerías de la Administración extremeña y cinco más de otras Administraciones (dos representantes de las Diputaciones provinciales, uno de los Municipios, uno del Estado y otro de la Universidad), la representación de la sociedad civil se limita a dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de ámbito regional cuyo objeto sea la defensa de la naturaleza, un representante de los Grupos de Acción Local (REDEX), un representante de los medios de comunicación de ámbito regional y un representante de las empresas de educación ambiental (5 frente a 16).

1.4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas, interiorización administrativa de los sistemas de evaluación e información ambiental

1.4.1. Planes relacionados con el medio ambiente

Una vez constituidas las Juntas Rectoras de los principales espacios naturales, a lo largo del 2006 se procedió a la redacción de los borradores de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). No obstante, esta actuación ha suscitado una fuerte controversia. Desde un lado, ciertos sectores económicos (ganaderos y agricultores de secano, propietarios de dehesas y monte mediterráneo), y algunos gobiernos municipales (que han utilizado este tema como arma política contra la Junta extremeña) han llevado a cabo una fuerte campaña contra los PRUG en elaboración. Por el contrario, desde colectivos ecologistas se considera que en los borradores de PRUGS de la reserva de la Garganta de los infiernos, de los llanos de Cáceres y Sierra de Hornachos, existen excesivas cesiones a determinadas presiones locales, como por ejemplo al sector cinegético, y les resulta escandaloso el hecho de que se pretenda cazar en la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos, así como que en los llanos de Cáceres se pretenda autorizar métodos no selectivos como lazos o cajas trampa, y creen que la administración debería desterrar estas prácticas. Además, para los colectivos ecologistas es imprescindible un mayor compromiso y medidas más efectivas para acabar con las construcciones en terreno rústico en estas zonas, muchas de ellas ilegales.

Ante esta situación, y presumiblemente debido a la proximidad de las elecciones autonómicas, el Gobierno extremeño ha optado por la paralización de la aprobación de los PRUG, tal como se reconoció expresamente en respuesta a una pregunta parlamentaria:

> «Sin embargo, la respuesta social aún no es la óptima para poder entender que se han asimilado los beneficios y aportaciones que supone una norma de gestión para un espacio natural protegido. Por este motivo, y en respuesta a la pregunta que se me formula, y buscando evitar la injerencia de otro tipo de intereses distintos a los puramente globales y generales de la gestión medioambiental de Extremadura, que de una manera u otra habían empezado a surgir y que podían poner en peligro estas herramientas, que, no olvidemos, son necesarias y beneficiosas, la Junta de Extremadura decide paralizar el procedimiento de discusión de los borradores de PRUG para estos espacios» (*Boletín Oficial* núm. 364, de 27 de febrero de 2006).

1.4.2. Interiorización de la política ambiental

Únicamente señalar que desde la Consejería Rural, se ha elaborado el documento «Programa de Desarrollo Rural de Extremadura», en el cual uno de sus cuatro ejes (junto al aumento de la productividad del sector agrario y la diversificación de la economía del medio rural y la mejora de la calidad de la vida) es la mejora de la calidad del medio ambiente, contemplándose una abanico amplio de medidas relacionadas con la mejora de las infraestructuras del agua (saneamiento y depuración de aguas residuales, entre otras), con la mejora de las infraestructuras para la reducción de las actividades económicas (fundamentalmente de gestión de residuos), y con la llamada puesta en valor de los ecosistemas naturales, entre otras.

1.4.3. Educación ambiental

Además, de la creación del Consejo Regional de Educación Ambiental, por Decreto 192/2006, de 14 de noviembre, antes referido, deben señalarse otras medidas en este ámbito. Así, por Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 4 enero 2006 se regulan las visitas y el uso de los centros de educación ambiental y las aulas de naturaleza adscritos a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. En concreto, la Consejería gestiona los siguientes equipamientos:

1. Centro de Educación Ambiental de Cuacos de Yuste.
2. Aula de Naturaleza de Cadalso.
3. Aula de Naturaleza de Pinofranqueado.
4. Centro de Educación Ambiental de Almendralejo.

De acuerdo con la indicada Orden, podrán solicitar la utilización y/o visita de las instalaciones contempladas en la presente Orden los centros docentes, otras consejerías, ONG, asociaciones de emigrantes extremeños, particulares y cualquier otro colectivo, organismo o institución pública, sin ánimo de lucro, interesada en el medio ambiente, si bien tendrán preferencia las solicitudes presentadas por organismos, instituciones, y colectivos que desarrollen su actividad dentro de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Asimismo, las instalaciones se ofrecen para uso educativo a la entidad ocupante, sin que se admitan actividades que persigan fines de lucro.

De otro lado, debe reseñarse el Decreto 4/2006, de 10 de enero, por el que se establece una línea de ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y conservación de la naturaleza, destinada a asociaciones sin ánimo de lucro, relacionadas con la educación y el medio ambiente, y que derogó el anterior Decreto 5/2004, de 10 de febrero. A diferencia de este Decreto 5/2004, el Decreto 4/2006 determina con mucha mayor precisión los proyectos subvencionables Así, en relación con los Proyectos de Educación Ambiental: proyectos de Educación Ambiental para el desarrollo sostenible; proyectos dirigidos a la sensibilización pública sobre la problemática de los residuos, ahorro de energía, ahorro de agua, transporte y mejora del entorno; campañas de divulgación sobre la Década de la Educación

para el Desarrollo Sostenible (2005-2014); cuadernos didácticos sobre medio ambiente (ecosistemas extremeños, especies protegidas o espacios naturales protegidos, calidad de aguas, residuos,...); exposiciones temáticas permanentes sobre el medio ambiente en Extremadura, entre otros.

Por su parte, entre los Proyectos de Conservación de la Naturaleza, se incluyen proyectos orientados a la buenas prácticas en materia de caza y pesca; campañas de información y sensibilización sobre los Incendios Forestales, el Cambio Climático, la Recogida Selectiva de Residuos Sólidos Urbanos, los Espacios Protegidos; estudios de especies protegidas o que tengan como objetivo la actualización del Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura; estudios o trabajos previos que incluyan la propuesta de declaración de un Espacio Natural Protegido; actuaciones colectivas de conservación de la naturaleza en montes de gestión pública y en la Red Natura 2000 de Extremadura, entre otros.

En este sentido, por Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 17 de abril de 2006 se convocaron ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y de conservación de la naturaleza, al amparo del Decreto 4/2006, de 10 de enero. La resolución de esta convocatoria supuso la concesión de 46 ayudas a diversas organizaciones, entre las que destacan las asociaciones de madres y padres de centros educativos, las asociaciones de mujeres y, en menor medida, las juveniles, con unos importes bien modestos (entre los 600 y los 9.500 €, si bien la cantidad promedio fue de unos 1.500 €).

1.4.4. Participación ciudadana y voluntariado ambiental

Durante el año 2006 se publicaron un total de 66 Declaraciones de Impacto Ambiental, siendo la tipología de los proyectos de diferente índole si bien el sector minero y el vinculado con las energías renovables son los que presentaron un mayor número de proyectos. Analizando la participación pública en cuanto a alegaciones presentadas, el año 2006 recogió un total de 31 alegaciones, aunque solamente respecto a seis proyectos, un índice muy bajo teniendo en cuenta el elevado número de actuaciones que son sometidas a información pública (*Cuaderno de Diagnóstico Ambiental,* núm. 3, Extremadura, 2007, Adenex).

En el año 2006, desde la Junta de Extremadura, concretamente la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, se ha puesto en marcha la elaboración de un decreto de voluntariado ambiental, establece en su borrador que: «Para potenciar el voluntariado en la región, desde la Administración se proponen tres líneas de actuación, desarrolladas en los correspondientes títulos de este Decreto. La primera, se ocupa de actividades subvencionables para que las entidades de voluntariado presenten proyectos. En la segunda línea, será la propia Administración quien desarrolle campañas de voluntariado, que estarán abiertas a todos los interesados. La tercera línea, establecerá la creación de la Red Extremeña de Voluntariado Ambiental, una base de datos que permitirá la inscripción de todas las personas y entidades de voluntariado interesadas». Según la formulación del Decreto, es

la propia administración quien llevará a cabo la convocatoria de las actividades de voluntariado, aspecto este que suscita ciertos recelos desde determinadas organizaciones ecologistas (*Cuaderno de Diagnóstico Ambiental,* núm. 3, Extremadura, 2007, Adenex).

Finalmente, el 20 de junio se celebró una reunión del CAMEX (Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura) en la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, en la que diferentes agentes sociales e instituciones debatieron sobre una serie de proyectos puestos en su conocimiento por la Dirección General de Medio Ambiente: se habló sobre proyectos como el Parque Nacional de Monfragüe, la creación de refugios de caza en Villar del Rey y Cáceres o el borrador de la Ley de Prevención y Calidad Ambiental. En la citada reunión participaron diferentes instituciones y sindicatos, así como representantes de cinco Asociaciones conservacionistas: Ecologistas en Acción, Amus, Grus, SEO/BirdLife y Adenex.

1.4.5. Presupuesto en materia ambiental

De acuerdo con lo previsto en la Ley 5/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2006, se contienen en la misma dos programas específicamente relacionados con el medio ambiente con la siguiente dotación:

443A Protección y mejora del medio ambiente 42.045.031

533A Protección y mejora del medio natural 38.709.901

De un modo más concreto, pueden indicarse las siguientes presupuestos para actuaciones ambientales.

La convocatoria de 2006 para la línea de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas se dotó con un importe de 476.400,00 de euros, con cargo a los créditos presupuestarios de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2006, Proyecto: 200112003002100 «Conservación de Espacios Naturales, Fauna y Flora» (Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 19 de abril de 2006). Asimismo, estas ayudas fueron cofinanciadas en un 65% con fondos de la Unión Europea, medida 3.10 en el Programa Operativo Integrado de Extremadura 20002006 (FEOGA-ORIENTACIÓN).

La convocatoria de 2006 para la línea de ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y conservación de la naturaleza se dotó con un importe de 430.000 € (Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 17 de abril de 2006). La distribución prevista para estas ayudas fue la siguiente:

– La ayuda para el desarrollo de proyectos de educación ambiental 129.483,00 €, a cargo del proyecto Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza.

– La ayuda para el desarrollo de proyectos de conservación de la naturaleza fue de 300.517,00 €, a cargo del proyecto denominado «Conservación de Espacios

Naturales, Fauna y Flora» correspondiente a la medida 3.10 del Programa Operativo Integrado de Extremadura, cofinanciados con Fondos de la Unión Europea en un 65%.

La convocatoria de 2006 para la línea de ayudas a los clubes deportivos locales de cazadores que colaboren con la Dirección General de Medio Ambiente en materia de conservación, fomento y mejora de la riqueza cinegética compatible con la conservación de la biodiversidad de la Comunidad Autónoma de Extremadura se dotó con una cuantía total de 175.568 € con cargo al Superproyecto 2001.12.03.9009 «Acciones Medioambientales derivadas de la Conservación del paisaje y la economía agraria 3.10», Proyecto 2001.12.03.0020 «Ordenación Cinegética compatible con la conservación», de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2006. Esta acción se encuentra cofinanciada por FEOGA-Orientación en el Programa Operativo Integrado de Extremadura 2000-2006 en un 65%.

1.5. Jurisprudencia ambiental destacada

La eventual responsabilidad de la Administración frente a los daños causados por la fauna silvestre viene dando lugar a una cierta conflictividad, en la cual deben diferenciarse tres tipos de supuestos. En primer lugar, en caso de daños producidos por las piezas de caza (principalmente en casos de accidentes de tráfico causados por animales cinegéticos, sin que conste negligencia del conductor del vehículo), puede destacarse una discrepancia entre la doctrina de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Extremadura y el Consejo Consultivo de la Comunidad. Según el artículo 74 de la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de la Comunidad Autónoma de Extremadura,

> «La responsabilidad de los daños producidos por las piezas de caza, excepto en los supuestos de fuerza mayor o cuando el daño sea debido exclusivamente a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá a:
>
> a) Los titulares de los aprovechamientos cinegéticos cuando se trate de daños ocasionados por especies cinegéticas procedentes de sus correspondientes cotos privados o deportivos, y ello con independencia de que sea o no época de veda, así como del sexo y edad.
>
> b) La Junta de Extremadura cuando se trate de daños ocasionados por especies cinegéticas procedentes de terrenos sometidos a régimen cinegético especial distintos de los cotos privados o deportivos» (como es el caso de las reservas regionales de caza).

A la vista del contenido de este precepto, el Consejo Consultivo de la Autónoma de Extremadura entiende que no puede imputarse responsabilidad patrimonial alguna a la Administración de la Comunidad cuando la pieza de caza que produzca el daño proceda de un coto privado o deportivo, siempre que dichos cotos tengan un aprovechamiento cinegético de la especie cinegética en cuestión, pues en otro caso tampoco ellos responderían. Trayendo a colación doctrina del Consejo de Estado, se estima que la presencia de animales en carreteras ha de

considerarse no como una anomalía en la prestación del servicio, sino como un supuesto que enerva la relación de causalidad, ya que el acceso de los animales al recinto de la carretera es inevitable (Consejo Consultivo, dictamen 483/2006, 30 de noviembre de 2006; dictamen 484/2006, 30 de noviembre de 2006; dictamen 488/2006, 5 de diciembre de 2006; dictamen 499/2006, 14 de diciembre de 2006).

Por el contrario, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Extremadura considera que cuando los animales cinegéticos procedan de terrenos colindantes a la vía sin que el aprovechamiento cinegético incluya el concreto aprovechamiento de la especie en cuestión (p. ej., un ciervo procedente de un coto de caza menor), responderá la Administración Autonómica por funcionamiento anormal del servicio público, pues debe «adoptar las medidas precautorias especiales encaminadas a garantizar la adecuada protección de las personas y sus bienes, colocando o exigiendo a los titulares de los aprovechamientos los medios de protección que evitasen que estos animales accediesen a una vía pública» (es el caso de la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Extremadura núm. 183/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 octubre [JUR 2006, 293640]).

En segundo lugar, cuando se trata de daños causados por especies amenazadas, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, establece que serán indemnizados por la Junta de Extremadura (art. 61.1). No obstante, en contra de una interpretación literalista de la Ley que podría desembocar en una imputación indiscriminada a la Administración, tanto los tribunales como el Consejo Consultivo exigen en cada caso concreto todos y cada uno de los requisitos que se exigen para poder afirmar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y, en particular, la relación de causalidad adecuada entre la actuación de la Administración (la protección de la especie de fauna silvestre) y el resultado dañoso o lesivo producido (Consejo Consultivo, dictamen 455/2006, 9 de noviembre de 2006, relativo a daños causados supuestamente por buitres leonados a una explotación ganadera; dictamen 486/2006, 30 de noviembre de 2006, relativo a daños causados supuestamente por águila imperial a una explotación ganadera; dictamen 509/2006, 21 de diciembre de 2006, relativo a daños causados por águila real a una explotación ganadera; 511/2006, 21 de diciembre de 2006, relativo a daños causados por rabilargos en viñedos).

Por último, en tercer lugar, cuando los daños fueran producidos por especies de fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético o piscícola (debe entenderse no catalogadas como amenazadas), la Ley 8/1998 establece un régimen específico (art. 61.3), en virtud del cual tales daños serán indemnizables por la Junta de Extremadura siempre que concurran conjuntamente dos supuestos definidos en la Ley.

De otro lado, podemos traer a colación Sentencia Tribunal Superior de Justicia Extremadura núm. 132/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 julio (JUR 2006, 242897), por la que se confirma la revocación de la autorización y registro como núcleo zoológico al Zoo de Almendralejo. Hacía ya tiempo que las

OBPAM7A210 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:07:03

condiciones de esta instalación eran objeto de denuncia, alcanzando incluso a la opinión pública internacional. Tras varias inspecciones en las que se constató una serie de irregularidades en las instalaciones que aparecen tipificadas como infracciones a la Ley 5/2002 de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura (las instalaciones no proporcionan un ambiente higiénico que facilite las acciones zoosanitarias, ausencia de veterinario durante más de un mes, ausencia de Libro Registro y no registro en la forma legalmente exigible; ausencia de identificación animal en especies sometidas a este requerimiento; ausencia de programas de saneamiento, y de concreta identificación de animales en aquellas especies que son objeto de las normativas vigentes en materia de identificación animal...), la Administración aplicó lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 42/95 sobre autorizaciones y registros de núcleos zoológicos, y resuelve proceder a la anulación del Registro correspondiente con pérdida de la autorización para continuar el funcionamiento del Núcleo zoológico. Y, como matiza con acierto la sentencia, esta medida no constituye una sanción, pues el artículo 18 del propio Decreto 42/95 dispone que sin perjuicio de que las infracciones sean sancionadas de acuerdo con la Ley de Epizootias, se pueda proceder sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar, a la suspensión temporal o anulación del Registro correspondiente con pérdida de la autorización para continuar el funcionamiento.

1.6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales

Debemos, en primer lugar, traer a colación la sentencia Tribunal Constitucional 179/2006, de 13 junio, que vino a declarar la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de Medidas Fiscales sobre la Producción y Transporte de Energía que incidan sobre el Medio Ambiente. Esta ley creó un impuesto sobre instalaciones que afectan al medio ambiente, fijando, en concreto, como objeto del tributo «los bienes muebles e inmuebles» que «estén afectos o vinculados a procesos productivos, prestaciones de servicios, ejecuciones de obras o realización de actividades», destinadas a la «producción, almacenaje, transformación, transporte efectuado por elementos fijos del suministro de energía eléctrica, así como los elementos fijos de las redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas». El hecho imponible estaba, asimismo, constituido por «la titularidad por el sujeto pasivo, en el momento del devengo, de los elementos patrimoniales situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura que se encuentren afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo».

Para el Tribunal Constitucional se trata de un impuesto de idéntica concepción al impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente creado por la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/1991, de 20 de diciembre, y que fue declarado inconstitucional por la STC 289/2000, de 30 de noviembre, por incidir en la prohibición prevista en el art. 6.3 LOFCA, al invadir la materia imponible del impuesto sobre bienes inmuebles. Y, en este sentido, la STC 179/2006 señala que, aun cuando la exposición de motivos de la Ley 7/1997 atribuye al citado tributo

una finalidad extrafiscal, como es la protección del medio ambiente, lo cierto es que se trata de un tributo netamente fiscal o contributivo, en la medida en que no grava directamente la actividad contaminante sino la mera titularidad de unas determinadas instalaciones. Así, la Ley desconectaba la cuantía del gravamen de la potencial actividad contaminante –o, dicho de otro modo, desconoce el principio en virtud del cual «quien contamina paga»– al cuantificar el gravamen tomando como referencia exclusivamente el valor de las instalaciones (la mayor o menor facturación, producción, o número de instalaciones de las actividades gravadas).

En suma, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Extremadura gravaba la mera titularidad de bienes inmuebles, con independencia de su aptitud para incidir o no en el medio ambiente, incurriendo de este modo en la prohibición prevista en el art. 6.3 LOFCA, por su solapamiento con la materia imponible del impuesto municipal sobre bienes inmuebles, reservada a las haciendas locales.

No obstante, debe señalarse que la Comunidad Autónoma ya había anticipado este fallo a la Ley 8/2005, de 27 de diciembre, de reforma en materia de tributos propios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la cual se introducen en el impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente las modificaciones pactadas con la Administración General del Estado, si bien la sentencia dio lugar a la nulidad de las liquidaciones giradas a su amparo y que no hubieran adquirido firmeza (Sentencia Tribunal Superior de Justicia Extremadura núm. 1098/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 noviembre [JUR 2006, 292751]).

De otra parte, cabe mencionar la proposición no de Ley 218/VI (PNL-240) formulada por la Agrupación de Diputados de Izquierda Unida el 14 de marzo de 2006, instando a la Junta de Extremadura a no aceptar la prolongación de la vida de la Central Nuclear de Almaraz más allá de 2010 y a poner en marcha, antes de esa fecha, un plan de alternativas económicas en Campo Arañuelo (*Boletín Oficial* núm. 353, de 16 de marzo de 2006). Proposición no de ley que sería rechazada por el Pleno de la Asamblea el 23 de marzo de 2006 (*Boletín Oficial* núm. 359, de 29 de marzo de 2006).

Finalmente, determinados proyectos industriales están suscitando una viva controversia en la Comunidad. En concreto, la propuesta formulada por un grupo empresarial extremeño (grupo Alfonso Gallardo) de instalar en la comarca de Tierra de Barros una refinería de petróleo ha generado un importante debate social en la región y una división de opiniones entre los propios ciudadanos extremeños sobre su conveniencia o no. Se trata de un megaproyecto de 1.500 millones de euros de inversión, la mayor en la historia de Extremadura (el petróleo llagaría procedente de Huelva mediante un oleoducto que atravesaría media Andalucía y media Extremadura), y al cual el presidente de la Junta de Extremadura ha anunciado su apoyo, condicionado a la obtención de la autorización de la Administración del Estado. En la comunidad se ha generado un vivo debate sobre la idoneidad

de que una industria de estas características se ubique en una de las zonas extremeñas que cuenta con un mayor tejido empresarial, relacionado con la industria agroalimentaria y los productos de calidad (viñedos y olivos principalmente). Sumado a esto se encuentran las dudas medioambientales que existen sobre las posibles consecuencias para la salud de las personas, la flora y la fauna en la Comarca de Tierra de Barros, de una industria que está sujeta al Protocolo de Kioto.

Como era de esperar, este asunto ha tenido su reflejo en la agenda de la Asamblea extremeña. Así, el Grupo Parlamentario Popular presentó una proposición no de ley 254/VI (PNL-279), instando a la Junta de Extremadura a no aportar ninguna cantidad económica para la puesta en marcha del indicado proyecto de refinería de petróleo en la comarca de Tierra de Barros, pues se prevé una aportación de la Administración extremeña cercana a los 72 millones de euros (*Boletín Oficial* núm. 437, 20 de octubre de 2006), propuesta que sería rechazada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 26 de octubre de 2006 (*Boletín Oficial* núm. 442, 2 de noviembre de 2006). Por su parte, la Agrupación de Diputados de Izquierda Unida formuló una proposición no de ley 261/VI (PNL-286), instando a la Junta de Extremadura a presentar una Ley de Regulación de las Energías Renovables y Fomento de las mismas en Extremadura, y a rechazar la instalación en Extremadura de una refinería de petróleo (*Boletín Oficial* núm. 455, 23 de noviembre de 2006), proposición que sería también rechazada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 14 de diciembre de 2006 (*Boletín Oficial* núm. 468, 20 de diciembre de 2006).

2. APÉNDICE INFORMATIVO

2.1. Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente y, en su caso, de las entidades y sociedades públicas con responsabilidades generales en la materia, incluyendo el nombre de los titulares de los principales órganos (hasta el nivel de Dirección General)

• Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. *Titular* Sr. D. José Luis Quintana Alvárez.

– Dirección General de Medio Ambiente. *Titular* Sr. D. Guillermo Crespo Parra.

1.–Servicio Ambiental de Racionalización de Actividades.

2.–Servicio de Conservación de la Naturaleza y Espacios Protegidos.

3.–Servicio Forestal, Caza y Pesca.

• Consejería de Desarrollo Rural. *Titular* Sr. D. Francisco López Iniesta.

– Dirección General de Desarrollo e Infraestructuras Rurales. *Titular* Sr. D. Joaquín Jiménez Mozo.

2.2. LISTA DE TODAS LAS LEYES APROBADAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DURANTE 2006

– Ley 7/2005, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en Extremadura.

– Ley 1/2006, de 7 de julio, por la que se declara el Parque Natural del «Tajo Internacional».

– Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura.

2.3. LISTA DE LOS PRINCIPALES REGLAMENTOS APROBADOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DURANTE 2006

– Decreto 3/2006, de 10 de enero, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y hábitats de especies protegidas.

– Decreto 4/2006, de 10 de enero, por el que se establece una línea de ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y conservación de la naturaleza.

– Decreto 5/2006, de 10 de enero, por el que se declaran cinco nuevos Árboles Singulares de Extremadura.

– Decreto 86/2006, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Plan PREIFEX).

– Decreto 138/2006, de 25 de julio, por el que se crea la Junta Rectora del Parque Natural del Tajo Internacional.

– Decreto 139/2006, de 25 de julio, por el que se declara el Corredor Ecológico y de Biodiversidad del río Alcarrache.

– Decreto 176/2006, de 17 octubre, Modifica el Decreto 187/2005, de 26-7-2005, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Tajo Internacional».

– Decreto 192/2006, de 14 de noviembre, por el que se crea el Consejo Regional de Educación Ambiental.

– Decreto 193/2006, de 14 noviembre, Protección del bienestar animal en matanzas de animales de la especie porcina.

– Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 4 enero 2006 Regula las visitas y el uso de los centros de educación ambiental y las aulas de naturaleza adscritos a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.

– Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 6 de abril de 2006 por la que se establecen los tramos y masas de agua sometidos a régimen especial y otras reglamentaciones para la conservación y fomento de la riqueza piscícola de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

– Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 17 de abril de 2006 por la que se convocan ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y de conservación de la naturaleza.

– Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 19 de abril de 2006 por la que se convocan, para el ejercicio 2006, las ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas, al amparo del Decreto 3/2006, de 10 de enero.

– Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 24 de abril de 2006 por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos de la Política Agraria Común en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

– Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 2 de junio de 2006 por la que se convocan ayudas a los clubes deportivos locales de cazadores que colaboren con la Dirección General de Medio Ambiente en materia de conservación, fomento y mejora de la riqueza cinegética compatible con la conservación de la biodiversidad de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2006.

– Orden de 9 de junio de 2006 por la que se establecen los períodos hábiles de caza durante la temporada 2006/2007 y otras reglamentaciones especiales para la conservación de la fauna silvestre de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2.4. Lista de las principales sentencias del correspondiente Tribunal Superior de Justicia durante 2006

– Sentencia Tribunal Superior de Justicia Extremadura núm. 132/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 julio (JUR 2006, 242897), por la que se confirma la revocación de la autorización y registro como núcleo zoológico al Zoo de Almendralejo.

– Sentencia Tribunal Superior de Justicia Extremadura núm. 183/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 octubre (JUR 2006, 293640), por la que se declara la responsabilidad de la Administración autonómica por daños causados a terceros por especies cinegéticas.

2.5. LISTA DE LAS PUBLICACIONES JURÍDICAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE REFERIDAS ESPECÍFICAMENTE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DURANTE EL AÑO 2006

– El impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de junio de 2006, *Noticias de la Unión Europea,* núm. 261 octubre (2006).

– *Cuaderno de Diagnóstico Ambiental, Crisis Ambiental,* Extremadura, 2007, Adenex.

OBPAM7A210 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:07:03

XXII

Política ambiental de Galicia

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 484
2. Legislación 485
2.1. Normas legales 485
2.1.1. La Ley 5/2006 para la protección, conservación y mejora de los ríos gallegos, fruto de una iniciativa legislativa popular .. 486
2.1.2. La adaptación de la Ley de Caza de Galicia de 1997 a las nuevas circunstancias rurales y agrarias 488
2.2. Normas reglamentarias 489
3. Organización 490
4. Ejecución 492
4.1. Planificación ambiental 492
4.2. Internalización administrativa de los sistemas de evaluación, prevención e información ambiental 493
4.3. Jurisprudencia ambiental destacada 495
5. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales 496
5.1. La presión urbanística en la costa gallega y la urgente ordenación del litoral 496
5.2. La grave oleada de incendios forestales del mes de agosto 498
5.3. Contaminación accidental del río Umia: un botón de muestra del deterioro ambiental de los ríos de Galicia 500
Apéndice informativo 500
1. Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente y, en su caso, de la entidades y sociedades públicas con responsabilidades generales en la materia, incluyendo el nombre de los titulares de los principales órganos 500

OBPAM7A220 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:08:19

Página

2. Lista de todas las leyes aprobadas en materia de medio ambiente durante 2006 501
3. Lista de los principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2006 501
4. Lista de los principales planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2006 502
5. Lista de las principales sentencias del correspondiente Tribunal Superior de Justicia durante 2006 503
6. Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma durante el año 2006 503

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

A lo largo del año 2006 la actividad normativa –legal y reglamentaria– en la Comunidad Autónoma de Galicia no ha sido muy abundante si bien debe destacarse la puesta en marcha por el Gobierno de la Xunta de Galicia de numerosos proyectos de ley que, directa o indirectamente, inciden sobre diferentes sectores y aspectos la política ambiental gallega y que, presumiblemente serán aprobados durante el año 2007. Salvo la programática Ley 5/2006 para la protección, la conservación y mejora de los ríos gallegos –que recoge una iniciativa legislativa popular promovida por diferentes grupos ambientalistas de Galicia– el grupo normativo ambiental precedente se mantiene casi en toda su integridad (cfr. la exposición contenida sobre Galicia en la primera edición del Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006). Los nuevos responsables de la Administración Autonómica resultantes de las elecciones autonómicas de 2005 están evaluando las medidas que requiere la compleja y rica realidad ambiental de Galicia. No obstante, se atisban cambios significativos en el modelo de sostenibilidad como en lo relativo a la ordenación del litoral, la protección de los ríos, la reordenación de la producción de energía eólica y de los espacios forestales, etcétera.

Un año más nuestra Comunidad Autónoma ha sido motivo de atención preferente por parte de los medios de comunicación con ocasión de la grave oleada de incendios que han asolado más de 94.000 ha de su patrimonio forestal durante la primera quincena del mes de agosto de 2006, y que ha merecido la intervención y el apoyo financiero del Gobierno estatal. Se trata, éste de los incendios forestales, un tema tristemente recurrente en Galicia, de muy compleja causalidad y de una problemática poliédrica, pero en el que, en esta ocasión, han confluido además de muy adversas circunstancias meteorológicas y, muy posiblemente, el paso a un nuevo modelo de prevención. Los espacios forestales constituyen en esta Comunidad Autónoma más del 65% de su territorio en el que se integran 315 municipios

(con 31.550 núcleos de población), de los cuales más del 90% tienen una población que no supera los 500 habitantes. Esta realidad sociológica de dispersión territorial de la población y fragmentación de la propiedad rural dificulta la aplicación de medidas preventivas eficaces pero el Gobierno de la Xunta a través de la Consellería de Medio Rural está empeñado en reorientar el modelo territorial con los proyectos legales sobre prevención de incendios y de intervención sobre la propiedad forestal.

Por lo que se refiere a la extensa orla litoral de Galicia el fenómeno de la intensiva –y compulsiva– urbanización ya viene siendo puesto de manifiesto, desde hace varios años, por los grupos ecologistas. La ausencia de un instrumento de ordenación integral del litoral –que debería haberse aprobado ya en virtud de la vigente Ley de Ordenación Urbanística de Galicia de 2003– está dando lugar, en algunos municipios, a excesos y concesiones a los fuertes intereses inmobiliarios que han dominado nuestro país muchos años y que están poniendo en peligro algunos de los más valiosos elementos de nuestro patrimonio natural. El proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, impulsado desde la Consellería competente en esta materia propugna una moratoria en la construcción sobre los primeros 500 m desde la línea de costa. Una medida que, sin duda, puede resultar muy oportuna en el momento presente, aunque resultaría limitada e ineficaz si no se abordara con seriedad y con ánimo de consenso –a modo de un gran pacto político y social para la protección del litoral de Galicia– el Plan sectorial o las Directrices de ordenación del litoral.

Por último, la Consellería de Medio Ambiente debe asumir los grandes e importantes retos derivados, por ejemplo, de la implementación de la Directiva Marco del agua –que debe proyectarse tanto sobre la protección de los ríos como de las rías que constituyen su rasgo distintivo–, la aplicación de la nueva Directiva marco de residuos y desarrollo de la estrategia gallega de gestión de residuos, la pronta asunción de la gestión del parque nacional de Islas Atlánticas y la elaboración de los planes de ordenación y gestión de sus espacios naturales protegidos, etc. Pero, a nuestro juicio, no son menos importantes las actuaciones todavía pendientes para reformar una buena parte de los instrumentos horizontales (evaluación ambiental, intervención, inspección, etc.) sobre los que la Consellería debería realizar un gran esfuerzo de integración y actualización normativa.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Normas legales

De las Leyes aprobadas por el Parlamento de Galicia a lo largo del año 2006 dos son las que fundamentalmente deben reseñarse a los efectos de este informe sobre las novedades legislativas de esta Comunidad Autónoma. Se trata de la *Ley 5/2006, de 30 de junio, para la Protección, la Conservación y la Mejora de los Ríos Gallegos* y la *Ley 6/2006, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 4/1997 de Caza de Galicia.*

OBPAM7A220 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:08:19

No obstante, también merece mencionarse en este apartado la existencia, al día de hoy, de un buen número de anteproyectos de leyes promovidos por varias Consellerías de la Xunta de Galicia que, directa o indirectamente, tienen relación con el medio ambiente (así, por ejemplo, de prevención y defensa contra los incendios forestales, de protección del paisaje, de emergencias, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, de residuos, etc.), pero que, como es lógico, serán comentados en las siguientes ediciones de este informe cuando sean aprobados definitivamente por el Parlamento gallego.

2.1.1. La Ley 5/2006 para la protección, conservación y mejora de los ríos gallegos, fruto de una iniciativa legislativa popular

Desde mediados de los años noventa varios grupos ecologistas y ambientalistas gallegos promovieron una campaña contra la construcción de presas y la explotación hidroeléctrica de los ríos de Galicia. A finales de dicha década se creó la Coordinadora Galega en Defensa dos Ríos (COGADER) que impulsó de nuevo la campaña «Ríos Vivos» e inició los trámites para la promoción de iniciativa legislativa popular que acabó prosperando como la Ley 5/2006, de 20 de junio para la protección, conservación y mejora de los ríos gallegos (en adelante, LPCMRG).

Partiendo de la especial biodiversidad de los ríos de Galicia, «su papel trascendental en la economía tradicional y la conformación de las características socioculturales y psicológicas del pueblo gallego» y su relevancia sobre los paisajes de Galicia, el Preámbulo de la LPCMRG destaca los múltiples factores que ponen en peligro la conservación de este rico patrimonio natural: «La alteración física, debida sobre todo a las presas hidroeléctricas, la pérdida y degradación de los hábitats, la invasión de las zonas de inundación por todo tipo de construcciones, la sobreexplotación, la contaminación y la introducción de especies no nativas son los factores que más contribuyen a la disminución de su biodiversidad». Y ya que la legislación ambiental gallega vigente ha tenido –como sigue diciendo el Preámbulo– una aplicación deficiente, se considera fundamental la aplicación cabal de la Directiva Marco del Agua de 2000 a cuyo modelo la Administración autonómica ha de ajustarse para lograr el objetivo del «buen estado» de los ríos gallegos en el horizonte del año 2015 y la gestión racional y sostenible del agua.

El contenido de la LPCMRG –que se compone de siete artículos– puede sintetizarse del siguiente modo:

1º.–*Principios generales:* prioridad del interés público sobre la conservación del «patrimonio natural fluvial» de Galicia, que comprende tanto la «biodiversidad de su flora y fauna» como el «patrimonio etnográfico e histórico-cultural» relacionado con aquél (cfr. art. 1,1). Esta prioridad implica la obligación para las Administraciones públicas de Galicia de garantizar su «protección, conservación y mejora» (cfr. art. 1,2) y todo ello mediante la «aplicación de forma prioritaria y urgente» de los objetivos más avanzados de la Directiva 2000/60/CE (cfr. art. 1,3).

2º.–*Planificación Hidrológica.* En este sentido se establece lo siguiente:

– la Administración competente «elaborará los nuevos planes hidrológicos para las nuevas demarcaciones hidrográficas» de acuerdo con la normativa comunitaria (cfr. art. 2º),

– los «planes hidrológicos» deberán incluir «programas o planes de medidas» con previsiones dirigidas especialmente a la «restauración y mejora integral de los ecosistemas fluviales», «medidas de restauración de los humedales y de zonas de inundación de los ríos», así como la «restauración hidrológico-forestal de las cuencas» y el «saneamiento integral de los cursos fluviales y depuración integral de vertidos urbanos e industriales» (cfr. art. 3,1),

– la creación de una «red de vigilancia y control del estado ecológico de los ríos» (cfr. art. 3,2),

– el desarrollo de estudios de categorización de las masas de agua y catalogación de la biodiversidad fluvial, y el análisis hidrobiológico para conseguir la protección integral de los ecosistemas fluviales de Galicia (cfr. art. 4).

3º.–*Gestión del uso del agua.* Sobre la gestión del uso y aprovechamiento del agua se fijan –en el art. 5º– unos principios y objetivos como los relativos a:

– la «gestión de la demanda, recuperación de costes y consideración del agua y los ríos como un activo ecosocial»

– la «disponibilidad, eficiencia y racionalidad en el uso, y compatibilidad con los objetivos ambientales de no deterioro y recuperación del buen estado de las aguas» para el establecimiento de dotaciones de referencia

– la garantía «de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y las que se deriven de la aplicación de las mejores tecnologías disponibles en lo referido a los usos agroganadero e industrial»

– y el «buen estado de los ecosistemas fluviales» para las futuras infraestructuras hidráulicas.

4º.–*Participación ciudadana en las políticas del agua.* El artículo 6º garantiza, de acuerdo con la normativa comunitaria y estatal derivada del Convenio Internacional de Aarhus, la «participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de elaboración de los planes hidrológicos» (en particular, «la participación de las poblaciones locales interesadas»), el acceso a la información ambiental y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales (cfr. art. 6,1 a 3). Asimismo, se establece que en «los organismos de toma de decisiones» sobre planes y programas relativos al agua, las «entidades sociales» contarán con una representación paritaria respecto de los miembros de la Administración hidráulica y otras entidades directamente interesadas en los usos del agua (cfr. art. 6,4).

5º.–*Educación ambiental y capacitación técnica del personal de la Administración.* Por último, el art. 7 de la LPCMRG se prevé, de una parte la elaboración de un plan

de educación ambiental especialmente a temas referentes a la protección de los recursos hidráulicos (usos del agua, reducción de su consumo y prevención de la contaminación; ahorro energético; y peligros de las especies invasoras), y de otra parte, la atención prioritaria sobre las necesidades de capacitación técnica –sobre aspectos relativos al agua– del personal de las Administraciones autonómica y locales.

Finalmente, cabe destacar que ante la falta de creación de la futura Confederación o Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil, la Disposición Transitoria 2ª dispone que «Mientras el Estado detente las competencias en materia de planificación hidrológica en las cuencas de los sistemas Miño-Sil, Limia y Támega, la Xunta de Galicia gestionará su participación como parte integrante en el comité de autoridades competentes en las citadas cuencas, en función del peso específico que en el citado comité deba corresponder a Galicia».

Con anterioridad a la Ley 5/2006, el Gobierno de la Xunta acordó por el Decreto 555/2005, de 10 de noviembre, sobre medidas provisionales en relación con la utilización del dominio público hidráulico, la iniciación de la revisión del Plan sectorial hidroeléctrico de las Cuenca hidrográfica de Galicia-Costa, así como la consiguiente suspensión de la tramitación administrativa de las solicitudes de concesiones de aprovechamientos hidroeléctricos (minicentrales).

2.1.2. La adaptación de la Ley de Caza de Galicia de 1997 a las nuevas circunstancias rurales y agrarias

La Ley 6/2006, de 23 de octubre introduce la modificación de varios preceptos de la Ley 4/1997 de caza de Galicia en virtud de las nuevas circunstancias experimentadas en la realidad agraria de la Comunidad Autónoma y de varios cambios legislativos estatales que inciden en la misma. Como resume el Preámbulo de la Ley 6/2006, «se procede a la inclusión de determinadas matizaciones en el articulado de la presente Ley, en concreto relativas a la definición de la acción de cazar, en el que se sustituye la expresión "dar muerte" por la de "cobrarlos", a la especificación de la caza en zonas de seguridad, a la posibilidad de autorización de caza menor con arma larga rayada o a la concreción de la actividad de la granja cinegética. Asimismo, se incorpora un nuevo artículo dedicado a la actividad de la taxidermia y se establecen determinadas previsiones relativas a las pruebas de detección alcohólica o de sustancias psicotrópicas a las que se pueden someter a los cazadores». En estos cambios legales se observa una preocupación especial por la seguridad en el desarrollo de la actividad cinegética, manifestada en las determinaciones y prohibiciones introducidas en la regulación de las «zonas de seguridad» (cfr. arts. 25 y 25 bis de la Ley de Caza).

Por otra parte, en el apartado relativo a la indemnización por daños ocasionados por especies cinegéticas –regulado en el art. 23– se incorpora la referencia al régimen jurídico de la responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas introducida por la Ley estatal 17/2005 en virtud de la cual

OBPAM7A220 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:08:19

la responsabilidad puede imputarse, dependiendo de las circunstancias, al propio conductor del vehículo (si ha incumplido las normas de circulación), a los titulares de los aprovechamientos cinegéticos o a los propietarios de los terrenos (por la falta de diligencia en la actividad de caza o en la conservación del terreno acotado) o a los titulares de las vías públicas en las que se produce el accidente (por negligencia en la conservación de dichas vías o falta de señalización). Además, en el caso de los daños producidos por las especies cinegéticas procedentes de terrenos de aprovechamiento común o de otros terrenos de cuya gestión sea titular la Comunidad Autónoma la indemnización corresponderá a la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (no a la Consellería de Agricultura como se establecía en la Ley).

Pero desde el punto de vista propiamente ambiental la novedad más significativa que, a nuestro juicio, introduce la Ley 6/2006 es la nueva exigencias prevista para autorizar terrenos dedicados a la explotaciones cinegéticas –regulados por el art. 21 de la Ley de Caza de Galicia– y, en particular, la exigencia de someterse a la normativa de evaluación de impacto ambiental cuando las autorizaciones afecten a espacios naturales protegidos.

2.2. Normas reglamentarias

Durante el año 2006 destaca la actividad reglamentaria –autonómica e incluso estatal– en torno a la prevención de los incendios forestales y las medidas de urgencia aprobadas en el verano al poco de producirse la oleada de incendios del mes de agosto. El *Decreto 105/2006, de 22 junio, de la Consellería del Medio Rural, por el que se regulan medidas relativas a la prevención de incendios forestales, a la protección de los asentamientos en el medio rural y a la regulación de aprovechamientos y repoblaciones forestales* –que sustituyó al precedente Decreto 21/2005–, pese a regular un amplio elenco de medidas preventivas, conservacionistas y de ordenación de los aprovechamientos forestales, resultó insuficiente para evitar la catástrofe ambiental producida en el territorio de la Comunidad Autónoma por los incendios que se sucedieron con enorme virulencia y extensión en la primera quincena del mes de agosto de 2006.

La gravedad de estos acontecimientos y sus consecuencias devastadoras para el patrimonio forestal de Galicia llamaron la atención del Gobierno del Estado cuya respuesta se produjo con rapidez mediante la aprobación del *Real Decreto-ley 8/2006, de 28 de agosto, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Galicia* (convalidado posteriormente por Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 14 de septiembre de 2006). Dicho Decreto-ley fue desarrollado por varias normas reglamentarias (en concreto, la Orden INT/2967/2006, de 25 septiembre, del Ministerio del Interior, por la que se determina los municipios a los que son de aplicación las medidas previstas en el Real Decreto-ley 8/2006, de 28 de agosto de 2006; la Orden APU/3007/2006, de 25 septiembre, del Ministerio de Administraciones Públicas, sobre procedimiento de concesión de subvenciones para reparar los daños causados por

incendios forestales al amparo del Real Decreto-ley 8/2006, de 28 de agosto de 2006; la Orden TAS/3083/2006, de 6 octubre, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se dicta normas para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2006; y la Orden APA/3372/2006, de 27 octubre, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se dicta disposiciones para el desarrollo del Real Decreto-ley 8/2006, de 28 de agosto de 2006).

Por su parte, el Gobierno de la Xunta de Galicia, unos días antes de la aprobación del referido Real Decreto, aprobó el *Decreto 138/2006, de 24 de agosto, conteniendo medidas urgentes para la reparación de daños y perjuicios causados por la ola de incendios que asolaron Galicia durante los días 4 a 14 de agosto de 2006*, medidas que se concretaron fundamentalmente en ayudas y subvenciones públicas por daños personales, los causados en viviendas y en explotaciones agropecuarias, para la reposición de infraestructuras y equipamientos privados así como las infraestructuras locales, para la restauración de terrenos quemados, para compensar los daños en establecimientos mercantiles, industriales y turísticos, etcétera.

Por lo que se refieren al apartado de protección de la biodiversidad, el Gobierno gallego con el objetivo de preparar la inminente asunción de la gestión del Parque Nacional Marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia ha aprobado dos Decretos que contienen medidas para la administración de dicho parque: el *Decreto 23/2006, de 16 febrero, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el que se establece determinadas medidas de gestión en el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Illas Atlánticas de Galicia* (en particular, sus órganos de gestión) y el *Decreto 216/2006, de 9 noviembre, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por que se declara la utilidad pública y el interés social de la Isla de Cortegada y de los bienes y derechos integrados en la misma,* a los efectos de su posterior expropiación.

3. ORGANIZACIÓN

La actual estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ha sido establecida por el *Decreto 1/2006, de 12 enero, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.* En este Decreto se desarrolla una estructura administrativa que dirigida por la autoridad superior del Conselleiro se compone de una Secretaría General y tres Direcciones Generales. Estas últimas son las siguientes:

• *Dirección General de Conservación de la Naturaleza:* que como establece el art. 5,1 del D. 1/2006: «ejercerá las competencias y funciones atribuidas a la Consellería en materia de protección, conservación, restauración, mejora, recuperación y divulgación de los recursos naturales, cinegéticos y piscícolas; gestión de los hábitat naturales, de la flora y fauna silvestres, del paisaje y de los elementos singulares de la gea de la Comunidad Autónoma gallega, la difusión de los valores y el uso y disfrute del medio natural y de sus elementos etnográficos y su preservación para las generaciones futuras; promover la defensa global de la naturaleza y de sus recur-

sos; conservación y gestión específica de los espacios que lo demanden, en especial de la red gallega de espacios protegidos; la defensa, consolidación y promoción de la Red Natura 2000 de Galicia o de otras zonas de alto valor ambiental; las medidas agroambientales y la ecocondicionalidad, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Consellería competente en materia de agricultura».

• *Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental:* con competencias y funciones «en materia de evaluación y control de la incidencia que sobre el ambiente provoque la actividad humana; fomento de sistemas y estrategias de corrección de dicha incidencia; desarrollo tecnológico y su puesta en marcha para el logro de la adecuada protección ambiental» (art. 6,1 del D. 1/2006).

• *Dirección General de Desarrollo Sostenible,* que como dispone el art. 7,1 del D. 1/2006 «ejercerá las competencias y funciones en materia de promoción del desarrollo sostenible de la sociedad gallega; fomento de la participación ciudadana a través de las políticas de información y formación; impulso de la investigación ambiental; diseño y seguimiento de los proyectos de cooperación internacional correspondientes al ámbito de actuación de la consellería; propuesta y tramitación de convenios, acuerdos o pactos con entidades públicas o privadas para el logro de sus objetivos; participación en foros nacionales e internacionales a los efectos de facilitar el flujo de los conocimientos más actuales entre los distintos sectores interesados; desarrollo de estudios e informes en materia de ambiente y sostenibilidad; gestión de los órganos de representación y participación social adscritos. Asimismo, gestionará el Centro de Investigaciones Ambientales de Lourizán».

La Consellería cuenta además con Delegaciones Provinciales en las cuatro provincias gallegas. Asimismo, entre los órganos colegiados destaca el «Consello Gallego de Medio Ambiente», creado en 1995, cuya estructura y funciones han sido objeto de reforma en virtud del *Decreto 74/2006, de 30 marzo, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el que se regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* (y éste, a su vez, modificado por el posterior Decreto 137/2006, de 27 julio). El Consello Galego de Medio Ambiente se define como «el órgano colegiado de participación, consulta y asesoramiento de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los planes, proyectos y actuaciones que tengan incidencia sobre la sostenibilidad, teniendo entre sus fines el servir de foro de debate a los efectos de dar cumplimiento al principio de participación pública, estableciendo una vía de cooperación de los estamentos interesados de la sociedad gallega» (art. 1º del D. 74/2006). Presidido por el Conselleiro este organismo consultivo se compone de un Vicepresidente (el Director General de Desarrollo Sostenible), un Secretario y treinta ocho vocales (13 en representación de la Administración Autonómica y 25 en representación de la sociedad civil).

Otros órganos colegiados dependientes de la Consellería de Medio Ambiente son el «Comité Gallego de Pesca Fluvial» y el «Comité Gallego de Caza», así como sus respectivos comités provinciales (arts. 10 y 11 del D. 1/2006). Además a la

Consellería se encuentran adscritos el organismo autónomo «Aguas de Galicia» y el ente público «Obras y Servicios Hidráulicos» (art. 2,2 del D. 1/2006).

Pocos días antes de la aprobación del vigente Decreto de estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, se creó mediante el Decreto 581/2005, de 15 diciembre, el *Comité Interdepartamental de Desarrollo Sostenible.* Teniendo como precedente los «Comités de Integración y Coordinación Ambiental» creados en 1998, se trata de un órgano que, adscrito a la Consellería de Medio Ambiente y con carácter técnico, pretende asumir la coordinación de las distintas políticas sectoriales en materia de sostenibilidad. El Comité «estará compuesto por el Presidente, por el Secretario General y los Directores Generales de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y, además, por un vocal perteneciente a la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar de la Xunta de Galicia y once vocales en representación de cada una de las restantes Consellerías que conforman el organigrama de la Xunta de Galicia» (art. 3,4 del D.). Sus funciones –enumeradas en el art. 2 del D.– son fundamentalmente consultivas aunque se contempla entre ellas la relativa a la de «promover la coordinación administrativa de las actuaciones sectoriales que puedan tener incidencia en el ámbito de la sostenibilidad, atendiendo a las directrices contenidas en la Estrategia Gallega de Desarrollo Sostenible, la Estrategia Gallega frente al Cambio Climático y la Estrategia Gallega de Educación Ambiental» [apartado c)].

Por último, el *Decreto 68/2006, de 30 marzo, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible,* ha modificado la regulación del «Observatorio Gallego de Educación Ambiental» que, creado en 2001, viene a adecuar sus funciones y órganos a la nueva realidad administrativa.

4. EJECUCIÓN

4.1. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

En materia de planificación, durante 2006 el departamento de medio ambiente ha elaborado un borrador –en fase de consulta– de Plan de Ordenación de los recursos piscícolas y de los ecosistemas acuáticos dirigido a evaluar y adoptar medidas de conservación y repoblación de los recursos piscícolas en los ríos gallegos. Siguen acumulando un retraso, en algún caso de varios años, los Planes Rectores de Uso y Gestión de los seis Parques Naturales autonómicos y tan sólo están en elaboración con la previsión de que vean la luz a lo largo de 2007 dos de ellos (Xurés y Fragas do Eume).

Por lo que respecta al presupuesto global de la Consellería ascendía a 194 millones de euros. Para inversiones reales (Capítulo VI) en 2006 la Consellería de Medio Ambiente disponía de 52 millones de euros una cifra que suponía un aumento del 4,7 por ciento en relación con los presupuestos del año anterior. No obstante esta cantidad implicaba una pequeña disminución en el peso relativo de

OBPAM7A220 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:08:19

la Consejería en el conjunto del Presupuesto (5,4% frente al 5,7% del año anterior). Las transferencias de capital ascendían a 108 millones de euros de los cuales su mayoría iban destinados a los organismos dependientes de la Comunidad Autónoma (97 millones).

La puesta en marcha de medidas de aplicación de la Ley 9/2006 sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ha sido uno de los campos de trabajo de la Dirección General de Desarrollo Sostenible de la Consellería de Medio Ambiente. En esta línea, ha sometido al Consejo Gallego de Medio Ambiente –órgano consultivo en materia ambiental– en diciembre de 2006 un documento preliminar de evaluación estratégica de Planes de Ordenación municipal (tras un período de alegaciones y modificaciones el documento fue aprobado por unanimidad el 19.1.2007). Este Documento Marco pretende ofrecer pautas y criterios para la evaluación ambiental estratégica en la elaboración del planeamiento urbanístico municipal estableciendo las variables e indicadores que deben figurar. Igualmente ha desarrollado un pequeño documento procedimental de aplicación de la EAE a planes (éste y el anterior documento se encuentran disponibles en la página web de la Consellería de Medio Ambiente).

4.2. Internalización administrativa de los sistemas de evaluación, prevención e información ambiental

En materia de evaluación de impacto de proyectos no se han producido las necesarias actualizaciones de la normativa autonómica y, con cierta frecuencia, existe polémica en relación con determinadas decisiones por insuficiencias de la técnica de evaluación de impacto. Es éste el caso de dos proyectos de ampliación (Carnota-A Coruña) y de nueva implantación (Rinlo-Lugo) de instalaciones de acuicultura en hábitats protegidos de Red Natura que han sido objeto de denuncias y paralización judicial cautelar, respectivamente, por problemas en el estudio de impacto ambiental en relación con espacios naturales protegidos. También, en materia de minería se encuentra pendiente de decisión la concesión de derechos mineros para la extracción de cuarzo sobre una amplia extensión en la provincia de Lugo que afectaría a casi 1.000 explotaciones ganaderas. En este caso el Departamento de medio ambiente ha emitido una declaración de impacto positiva y se ha pedido un informe a la Consellería de Medio Rural para adoptar una decisión definitiva.

El impuesto de emisiones atmosféricas contaminantes establecido en 1995 parece haber tenido algún efecto disuasorio, seguramente unido a la aplicación del Protocolo de Kioto, puesto que la Xunta de Galicia indica que las toneladas gravadas han experimentado un descenso entre 2002 y 2006 de casi 40.000 toneladas con respecto al período precedente (entre 1996 y 2002 la media de toneladas gravadas fue de 450.000 y entre 2002 y 2006 se redujo a 411.000). La reducción de emisiones de CO_2 en Galicia en 2006 fue de un 4,7% si bien se sigue superando la asignación en casi un 20%. Se dan situaciones paradójicas con el reparto de dere-

chos de emisión en sectores como el de la cerámica donde se gana más por comerciar con derechos de emisión que por vender ladrillos.

La adhesión al EMAS (Sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental) ha experimentado un cierto empuje y en noviembre de 2006 había 81 empresas gallegas del total de 775 centros españoles. Esta cifra es significativa si se tiene en cuenta el nivel de industrialización y población de Galicia con respecto al resto del Estado. Las empresas adheridas se corresponden mayoritariamente al sector servicios y, también a los sectores industriales más problemáticos. En 2006 se publicó la Orden de 8 de mayo (DOG de 16 de mayo) de ayudas para la adhesión al EMAS que subvenciona hasta el 85% del coste de implantación del sistema.

Durante el año 2006 siete empresas obtuvieron la autorización ambiental integrada (http://medioambiente.xunta.es). Se trata de la factoría de vehículos del grupo PSA-Citröen de Vigo; la refinería de REPSOL en A Coruña; la Central de producción de electricidad de ciclo combinado de Sabón; la láctea President en Vilalba; la fábrica de cerámica Campo brick; una fábrica de piensos de pescado (Conresa, Ribeira); y una instalación de investigación de un nuevo producto (Lonza Biologics, Porriño).

En materia de acceso a la información ambiental y participación ciudadana sigue percibiéndose una falta de agilidad y concienciación en la Administración para dar efectividad a los derechos reconocidos en este ámbito. La dificultad de recabar datos sobre esta cuestión tan sólo permite referencias indirectas, bien en casos con repercusión mediática, bien porque la paciencia de los ciudadanos se agota y recurren a instituciones como el Valedor do Pobo. En el informe del Valedor do Pobo correspondiente al año 2005 que se presenta al Parlamento en 2006 (http://www.valedordopobo.com) se recogen dos quejas por incumplimientos en acceso a la información ambiental y una queja por la paralización de la junta de gobierno del organismo autónomo Augas de Galicia. La prensa daba cuenta a finales de 2006 de la denuncia de Greenpeace de no haber obtenido respuesta a su demanda de información en relación con el vertido tóxico del río Umia en septiembre de 2006.

Un protocolo suscrito en 2001 entre la Xunta y el Ministerio de Medio ambiente en relación con la restauración de espacios naturales afectados por las actividades extractivas de pizarra llevó a la conclusión de un Pacto ambiental con la Asociación de Pizarristas mediante el cual ambas administraciones van a contribuir a esa restauración. Finalmente en diciembre de 2006 se firmaron los primeros convenios para ejecutar algunos de los proyectos de recuperación de ríos degradados en la comarca de Valdeorras (Ourense). La Confederación Hidrográfica del Noroeste financia un 70% de la inversión (fondos FEDER), la Xunta un 20% y los empresarios de la pizarra un 10%. Por otro lado, a fin de hacer frente a las más de 300.000 toneladas de residuos procedentes de la extracción de granito el Conselleiro de Medio Ambiente anunció en enero de 2006 la voluntad de llegar a un pacto ambiental con la Asociación de Graniteros que mejore el comportamiento

ambiental del sector. En otro ámbito de actuación, también se publicó un Acuerdo voluntario entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Asociación Nacional de Electroquímica y Electroquímica del Noroeste SA (BOE de 13 de marzo de 2006) que afecta a la planta de ELNOSA en Pontevedra para el control de emisiones de mercurio.

4.3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

El 12 de diciembre de 2006 la Comisión Europea (IP/06/1761) anunciaba que iba a enviar a España un primer apercibimiento por escrito en relación con el incumplimiento de una decisión del Tribunal de Justicia Europeo del año anterior (asunto C-26/04, Sentencia de 15.12.05) en la que se fallaba que las aguas de la Ría de Vigo incumplían la Directiva comunitaria de calidad de las aguas para la cría de moluscos. La Comisión inicia este procedimiento por no haber recibido información sobre un programa de reducción de la contaminación que pudiera evitar las sanciones económicas a las que se arriesga el Reino de España.

Una Sentencia del TSJ anuló la licencia de obra de una planta de compostaje que gestiona los residuos urbanos de la mancomunidad de municipios del Barbanza por su proximidad a un depósito de explosivos incumpliendo las distancias de seguridad fijadas por el Reglamento de Explosivos.

Prácticamente a final de 2006 el TSJ de Galicia dictó un fallo anulando la licencia para incinerar neumáticos como combustible en una cementera ubicada en Oural (Lugo). La concesión de la licencia había sido sumamente problemática y salpicada de problemas procedimentales (ausencia de información pública y notificación a vecinos inmediatos, evaluación de efectos ambientales incompleta...) y finalmente el TSJ la anula por no respetar la distancia de 2.000 m del RAMINP.

En materia sancionadora el TSJ (S. 307/2006, de 29 de marzo) confirma la imposición de una sanción por infracción de la Ley 7/1992, de Pesca Fluvial, en relación con unos aprovechamientos preexistentes que mediante construcciones artificiales alteraban el curso de un río desviando una buena parte de su caudal disminuyendo la riqueza piscícola. El TSJ establece que las construcciones históricas no estaban exentas de la obligación de adaptarse a los preceptos de la Ley.

Un grupo de sentencias de final de 2005 y principio del 2006 publicadas en 2006 (STSJ de 9 de febrero de 2006-Ayuntamiento de Valadouro, S. 22 de diciembre de 2005-Ayuntamiento de Baltar, S. 22 de diciembre de 2005-Ayuntamiento de Mos, S. 1148/2005 de 15 de diciembre-Ayuntamiento de Castro de Rei) tienen como elemento común el recurso de operadoras de telefonía móvil frente a Ordenanzas municipales reguladoras de las instalaciones de telefonía móvil. El TSJ desestima las pretensiones de las operadoras de anulación de aquellos preceptos de las Ordenanzas que fijan disposiciones de contenido urbanístico sobre la ubicación de estas instalaciones en base a las competencias municipales sobre urbanismo y protección del patrimonio por considerar que no invaden las competencias estatales. Anula, no obstante algunos preceptos, que establecen distancias de separación

de centros escolares, sanitarios y asilos por consideraciones de protección de la salud en el entendimiento de que invaden las competencias estatales de establecimiento de los métodos de análisis, requisitos técnicos y condiciones mínimas de control sanitario del medio ambiente. Tampoco encuentra objeciones a la fijación de una tasa por utilización del dominio público viario municipal –distinto del espectro radioeléctrico–. Si se anula la previsión de alguna ordenanza de exigir un seguro de responsabilidad civil que no encuentra amparo en la legislación estatal.

5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Incendios; protección del litoral y de los espacios naturales protegidos en relación con actividades urbanísticas, instalación de piscifactorías y parques eólicos; y protección de las aguas continentales con algún suceso de contaminación grave han sido, durante el año 2006 los problemas ambientales en Galicia que, a nuestro juicio, deben ser reseñados de forma destacada. Hablamos en algunos casos de problemas ambientales recurrentes y en otros de episodios severos de agresión ambiental de carácter más puntual.

5.1. La presión urbanística en la costa gallega y la urgente ordenación del litoral

Un año más el Informe de *Greenpeace* sobre la situación del litoral español, hecho público en julio de 2006 bajo el título «destrucción a toda costa», señala el fenómeno de «marbellización» existente en Galicia, «el peligro de saturación urbanística que amenaza con desintegrar sus valores y riquezas naturales y manifiesta que "600.000 viviendas, 17 campos de golf y 24 puertos deportivos están previstos en el litoral gallego en los próximos años, 1.200 de sus 1.720 km de costa están amenazados por el cemento"». Tras identificar algunos problemas que experimenta la costa gallega como el crecimiento del turismo, algunas actuaciones en el litoral (como la construcción de paseos marítimos), la ampliación de algunos puertos o la construcción de otros nuevos (como el puerto exterior de A Coruña), la previsión de nuevos puertos deportivos, o la contaminación marina por la escasa –o inexistente– depuración de las aguas residuales, etc. hace un inventario de lo que, a su juicio, son «puntos negros» del litoral de cada una de las provincias marítimas de Galicia.

Por otra parte, el Informe de *Ecologistas en Acción* «Banderas Negras 2006. Ni un ladrillo más», destaca el problema del desarrollismo urbanístico señalando Galicia como la Comunidad Autónoma más afectada. Según este grupo ecologista, el proceso de construcción acelerado va a suponer «un aumento en más de un 80% de la edificabilidad de la franja costera en los próximos años». También se critican algunos proyectos futuros como la construcción de campos de golf, plantas de acuicultura, el futuro Plan Director de Puertos Deportivos, así como las «regeneraciones de playas» y la construcción de paseos marítimos impulsados por el Ministerio de Medio Ambiente. Y añada en su Informe una larga relación de «banderas

OBPAM7A220 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:08:19

negras» que se asignan a cada uno de los lugares de la costa de Galicia donde la citada organización ecologista considera circunstancias o actuaciones perjudiciales para el medio ambiente litoral.

La postergada protección del litoral parece haber entrado finalmente en la agenda ambiental si bien aún se mantiene inédito el *Plan sectorial de Protección del litoral* que debería estar vigente desde el año 2003 (por mandato de la Ley de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural de 2002) y que se anuncia para mediados del 2007. No obstante, durante el año 2006 se han producido una serie de medidas de distinto signo mediante las cuales el gobierno gallego parece querer abordar algunos de los problemas que amenazan la costa gallega.

Con respecto a la elevada presión urbanística en la franja costera el gobierno, en unos casos, ha paralizado la concesión de licencias y, en otros además, denunciado judicialmente la concesión de licencias urbanísticas ilegales en varios pequeños ayuntamientos costeros (Barreiros, Foz, Fisterra...) con un crecimiento urbanístico desaforado. También está planteando serias objeciones a planeamientos urbanísticos municipales con proyecciones de crecimiento insostenibles. Además a final de 2006 ha enviado un *Proyecto de Ley de Protección del Litoral* al Parlamento que plantea una moratoria en la construcción en la franja litoral de los primeros 500 m en tanto no se haya determinado mediante el Plan Sectorial el alcance de la protección en cada municipio. Esta medida ha sido fuertemente contestada por la Federación Gallega de Municipios y Provincias.

También amenazan el litoral y las aguas continentales la muy deficiente depuración de aguas residuales. En algún caso como el de Vigo, incluso, con Sentencia del TJE (15.12.05) de incumplimiento de la Directiva de protección de las aguas para la cría de moluscos. Durante 2006, a fin de evitar la fuerte sanción económica anunciada, se ha intentado trazar un programa de actuación para construir una nueva depuradora –cuya ubicación ha sido una fuente de polémica municipal– junto a otras medidas encaminadas a este objetivo. Por otra parte a lo largo de 2006 se constataron vertidos por desbordamiento o mal funcionamiento de colectores y depuradoras en muchos ríos y tramos de costa gallegos (Río Sar, Ría de Arousa, Cala de Bens en Coruña, Río de Artes en Ribeira, Río Muiños en Barbadás, Puerto de Pontedeume, Playa de Barraña en Boiro, Playa de Aguete en Marín, Seca en Poio, Río Ulla en Pontecesures, Río Con en Vilagarcía; *vid.* www.adega.info).

La implantación de piscifactorías en los espacios naturales protegidos en la franja litoral también ha sido objeto de paralización durante el 2006 a la espera de otro Plan sectorial, éste de acuicultura, que determine los espacios costeros abiertos a la expansión del sector de la acuicultura en el que Galicia ejerce un liderazgo mundial en determinadas especies (p. ej. rodaballo). El elevado impacto paisajístico y los vertidos causados están en el origen de esta paralización junto a la coincidencia de su pretendida ubicación en espacios de la Red Natura 2000 al amparo de un Plan de Tecnología Alimentaría aprobada por un gobierno en funciones del PP después de las elecciones de 2005 que dieron el gobierno a la coalición PSOE-

BNG. No obstante, el avance del nuevo plan –aún sin someter a los informes urbanísticos y ambientales– mantiene aproximadamente la mitad de las posibles nuevas ubicaciones de proyectos de acuicultura en espacios protegidos.

Por otra parte, tanto en el litoral como en el interior se ha producido un cuestionamiento a la ubicación de parques eólicos en espacios naturales protegidos por la afección del paisaje, la destrucción de turberas y de especies de fauna protegida. También aquí se anuncia un cambio de política con la introducción de consideraciones ambientales y de protección de espacios naturales singulares frente a la ubicación indiscriminada de parques eólicos (energía en la que, también, Galicia ostenta una posición preeminente en el contexto estatal).

5.2. La grave oleada de incendios forestales del mes de agosto

En otro orden de problemas, desafortunadamente recurrentes en nuestra Comunidad Autónoma, el verano de 2006 Galicia sufrió una devastadora ola de incendios forestales que calcinó una extensa superficie forestal en toda la franja litoral (94.000 ha quemadas, de las cuales 54.000 fueron de superficie arbolada, en casi 7.000 incendios; http://mediorural.xunta.es/forestal/Datos_incendios/index.-php). Las adversas condiciones meteorológicas se aliaron al descuidado estado de una parte importante de los montes por el abandono de la vida rural y su falta de rentabilidad económica, causando unos destrozos importantes en un momento de cambio de la política de montes hacia medidas de carácter preventivo.

Al finalizar este trágico verano, el 4 de septiembre de 2006 se constituyó en el Parlamento de Galicia –previa petición de los grupos parlamentarios «Socialistas de Galicia» y el «Bloque Nacionalista Gallego»– una «Comisión no permanente para el estudio sobre las causas y consecuencias de los incendios forestales en Galicia», cuyo Dictamen ha sido aprobado y hecho público el 18 de diciembre de 2006. El dictamen se estructura en cuatro partes:

• La primera relativa al «análisis exhaustivo de todas las circunstancias concurrentes en los incendios producidos entre el 4 y 15 de agosto». En particular, las circunstancias en que fallecieron dos personas en un incendio producido en el municipio de Cerdedo y, en general, las condiciones meteorológicas, actividad incendiaria, tipología de incendios, así como el desarrollo del dispositivo utilizado para hacer frente a la ola de incendios que se extendió por toda Galicia (medios materiales y humanos, coordinación del Administraciones, etc.), las actuaciones judiciales e investigaciones policiales y la intervención de los servicios de protección civil. También se pone de manifiesto la creación y promoción por la Consellería del Medio Rural del «voluntariado en defensa del monte gallego».

• En la segunda parte se recoge un «análisis de las consecuencias de los incendios forestales», tanto las de carácter ambiental como socioeconómicas y las que afectaron incluso a las zonas urbanas.

• En la tercera parte se analizan las «causas estructurales de la proliferación de los incendios forestales en Galicia»: las inmediatas (impunidad de los delincuentes, descuidos y negligencias en el uso del fuego, conflictos sociales y los relacionados con la llamada «industria del fuego») y las mediatas (relacionadas con la situación del medio rural, con la política forestal y con la estructura tradicional de la propiedad del monte en Galicia).

• La última parte, a modo de recomendaciones, recoge un elenco de medidas de actuación para el futuro, referidas a los siguientes aspectos:

– al dispositivo de prevención y defensa contra los incendios forestales

– a la formación, educación y sensibilización de la sociedad gallega y de los agentes sociales

– a la actuación policial y judicial contra la delincuencia incendiaria

– al desarrollo rural y fomento de la multifuncionalidad del monte

– a la política forestal: nueva legislación, planificación, ordenación y recuperación del monte

– a la planificación del territorio y la ordenación de los diferentes usos y aprovechamientos

– al dispositivo de la protección civil y la actuación en caso de emergencias

– a la protección del medio ambiente natural y los espacios naturales de especial protección.

Desde el punto de vista jurisdiccional es destacable la función desarrollada durante la crisis por el Poder Judicial y, en particular, por el nuevo cargo adscrito a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el Fiscal Coordinador de Incendios de Galicia, con sede en Santiago de Compostela. El Sr. García Ortiz, titular de este cargo, en el Informe al Parlamento de Galicia de 31 de octubre de 2006 sobre «la actividad incendiaria en Galicia» subrayó la existencia de múltiples causas estructurales (distribución de la población, abandono del rural, reparto de la propiedad, etc.) –que hacen muy difícil asegurar medidas inmediatas contra un mal endémico en Galicia–, llegando a la conclusión final de que «no hay una sola razón, causa o motivación para la problemática de los incendios forestales».

Fruto de las anteriores recomendaciones del Parlamento de Galicia y de la alarma social producida en el mes de agosto de 2006 es el «proyecto de ley de prevención contra los incendios forestales en Galicia», impulsado por el Gobierno de la Xunta a través de la Consellería del Medio Rural, en el que se prevén medidas de planificación de la defensa frente a los incendios forestales, establecimiento de medidas preventivas (infraestructuras, defensa de personas y bienes, ordenación de los terrenos forestales, etc.), control de los usos del fuego, aprovechamientos forestales, medidas sancionadoras, etc. Previsiblemente se aprobará a lo largo del 2007 y, en su caso, se trataría de la primera norma legal aprobada en Galicia en

esta materia. No obstante, el elevadísimo coste de mantener ordenadas las vastas extensiones forestales gallegas en manos privadas sin destino productivo constituye un problema de difícil solución.

5.3. Contaminación accidental del río Umia: un botón de muestra del deterioro ambiental de los ríos de Galicia

El 1 de septiembre de 2006 se produjo un grave incendio en las instalaciones de la empresa *Brenntag Química* situada en el municipio de Caldas de Reis, que fue sofocado con gran rapidez por diversas dotaciones de bomberos. A resultas de este accidente hubo un gran vertido al Río Umia de los productos químicos almacenados (algunos muy tóxicos) en dicha planta con la consiguiente contaminación de las aguas y mortandad de la fauna y flora acuícola, que obligó a la Administración autonómica a establecer medidas de urgencia para aislar el vertido contaminante y para la inmediata construcción de una infraestructura que permitiera garantizar desde aguas arriba el abastecimiento de agua para la poblaciones colindantes y ribereñas.

Este episodio de contaminación del río Umia situó en el debate ambiental el calamitoso estado en que están muchos ríos gallegos afectados por un rosario de vertidos incontrolados (en 2006 sucedieron otros episodios llamativos en el río Sar provocado por Papelera de Brandia y en Carnota provocado por una conservera con depuración deficiente) y por una inadecuada red de vigilancia. Las dudas suscitadas en ese suceso sobre las características de los vertidos y la existencia de un plan de emergencias llevaron a Greenpeace a solicitar acceso a la citada información ambiental denunciando, transcurrido el plazo legal, la inactividad de la Administración ante esa solicitud. Por lo que respecta al estado de las aguas continentales, los vertidos domésticos e industriales, la destrucción de fauna y flora derivada de una intensa ocupación de los cauces por presas hidroeléctricas y los vertidos de purines, son los principales focos de deterioro. El nivel de deterioro es tal que la alarma social produjo una movilización ciudadana para promover la anteriormente referida Iniciativa Legislativa Popular de protección y mejora de los ríos que, como ya señalamos, consiguió superar el trámite parlamentario en 2006 resultando aprobada con algunas modificaciones. Durante el año 2006 la Consellería de Medio Ambiente intensificó la actividad sancionadora y anuncia un plan para el año 2007 de ampliación de la red de vigilancia e impulso de medidas de protección y sanción.

APÉNDICE INFORMATIVO

1. Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente y, en su caso, de las entidades y sociedades públicas con responsabilidades generales en la materia, incluyendo el nombre de los titulares de los principales órganos

• Departamento competente en materia de medio ambiente: CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

– Conselleiro:
Manuel Vázquez Fernández

– Jefe del Gabinete del Conselleiro:
Carlos Rodríguez Calvo

– Secretario General de la Consellería:
Jorge Antonio Santiso Blanco

– Director General de Conservación de la Naturaleza:
Xosé Benito Reza Rodríguez

– Director General de Calidad y Evaluación Ambiental:
Joaquín Lucas Buergo del Río

– Director General de Desarrollo Sostenible:
Emilio Manuel Fernández Suárez

• Entes Adscritos a la Consellería:

– Aguas de Galicia (Organismo Autónomo)

Presidente: *Jorge Antonio Santiso Blanco*
Director: *José Luis Romero Valeiras*

– Obras y Servicios Hidráulicos (empresa pública)

Presidente: *José Luis Romero Valeiras*

– Sociedad Gallega de Medio Ambiente (SOGAMA)

Presidente: *José Álvarez Fernández*

2. Lista de todas las leyes aprobadas en materia de medio ambiente durante 2006

• Ley 5/2006, de 30 de junio, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos (DO de Galicia núm. 137, de 17 de julio de 2006).

• Ley 6/2006, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 4/1997 de Caza de Galicia (DO Galicia núm. 213 de 6 de noviembre de 2006).

• Ley 15/2006, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2000 de creación de la escala de agentes facultativos medioambientales de la Xunta de Galicia (DO de Galicia núm. 5 de 8 de enero de 2007).

3. Lista de los principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2006

• Decreto 581/2005, de 15 diciembre de la de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por que se crea el Comité Interdepartamental de Desarrollo Sostenible (DO Galicia 5 enero 2006, núm. 5).

• Decreto 1/2006, de 12 enero, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DO Galicia 23 enero 2006, núm. 15).

• Decreto 23/2006, de 16 febrero, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el que se establece determinadas medidas de gestión en el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Illas Atlánticas de Galicia (DO Galicia 21 febrero 2006, núm. 36).

• Decreto 68/2006, de 30 marzo, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que regula el Observatorio Gallego de Educación Ambiental (DO Galicia 2 mayo 2006, núm. 83).

• Decreto 74/2006, de 30 marzo, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el que se regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DO Galicia 3 mayo 2006, núm. 84).

• Decreto 105/2006, de 22 junio, de la Consellería del Medio Rural, por el que se regulan medidas relativas a la prevención de incendios forestales, a la protección de los asentamientos en el medio rural y a la regulación de aprovechamientos y repoblaciones forestales (DO Galicia 30 junio 2006, núm. 125).

• Decreto 137/2006, de 27 julio, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el que se modifica el Decreto 74/2006, de 30-3-2006, que regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DO Galicia 23 agosto 2006, núm. 162).

• Decreto 138/2006, de 24 agosto, de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, sobre Medidas urgentes de ayuda para la reparación de daños y perjuicios causados por la ola de incendios que asolaron Galicia durante los días 4 a 14 de agosto del año en curso (DO Galicia 28 agosto 2006, núm. 165).

• Decreto 216/2006, de 9 noviembre, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la que se declara la utilidad pública y el interés social de la Isla de Cortegada y de los bienes y derechos integrados en la misma (DO Galicia 28 noviembre 2006, núm. 229).

4. LISTA DE LOS PRINCIPALES PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE APROBADOS DURANTE 2006

Borrador de Plan de Ordenación de los recursos piscícolas y de los ecosistemas acuáticos.

5. Lista de las principales Sentencias del correspondiente Tribunal Superior de Justicia durante 2006

• STJE 15.12.05 asunto C-26/04

• STSJ 307/2006, de 29 de marzo

• STSJ de 9 de febrero de 2006-Ayuntamiento de Valadouro (JUR 2007, 29906)

• STSJ de 22 de diciembre de 2005-Ayuntamiento de Baltar (JUR 2006, 74443)

• STSJ de 22 de diciembre de 2005-Ayuntamiento de Mos (JUR 2006, 74479)

• STSJ 1148/2005 de 15 de diciembre-Ayuntamiento de Castro de Rei (JUR 2006, 74698).

6. Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma durante el año 2006

• *Seguridad Marítima y Medio Ambiente* (Coord. M. García Pérez y F. J. Sanz Larruga), Netbiblo, Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2006 (ISBN 13: 978-84-9745-154-3).

• *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige* (Dir. M. P. García Rubio y Álvarez González), Iustel, Madrid, 2007 (ISBN 978-84-96717-15-2).

• *O tempo dos ríos* (Coord. Martínez Gil, F. J. y Soto Castiñeira, M.), Universidade da Coruña, A Coruña, 2007 (ISBN: 84-9749-207-2).

• *Os incendios forestais en Galicia* (Coord. Díaz Fierros, F. y Baamonde, P.), Consello da Cultura Galega, Santiago de Compostela, 2006 (ISBN 84-96530-17-5) Disponible a texto completo en la página web del Consejo Gallego de la Cultura.

XXIII

Política ambiental de las Islas Baleares

JOANA M. SOCIAS CAMACHO
BARTOMEU TRIAS PRATS

Sumario

Página

1. Valoración 506
1.1. Trayectoria y valoración general 506
1.2. Legislación 507
1.2.1. Disposiciones legales 507
1.2.1.1. Ley 6/2006, de 12 de abril, Balear de Caza y Pesca Fluvial 507
1.2.1.2. Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas en las Islas Baleares 508
1.1.2.3. Ley 16/2006, de 17 de octubre, de Régimen Jurídico de las Licencias Integradas de Actividad de las Islas Baleares 510
1.2.2. Disposiciones reglamentarias 511
1.3. Organización 513
1.3.1. Administración ordinaria 513
1.3.2. Administración institucional 515
1.4. Ejecución: recursos económicos y líneas de actuación 515
1.4.1. Consejería de Medio Ambiente 515
1.4.2. Otras Consejerías y administraciones públicas 520
1.5. Jurisprudencia 522
1.6. Conflictos ambientales 526
2. Apéndice informativo 528
2.1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente 528

OBPAM7A230 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:09:44

Página

2.1.1. Estructura interna 529
2.1.2. Entes institucionales dependientes de la Consejería de Medio Ambiente 529
2.2. Normativa 529
2.2.1. Normas legales 529
2.2.2. Normas reglamentarias 529
2.3. Planes y programas 530
2.4. Jurisprudencia 530

* * *

1. VALORACIÓN

1.1. Trayectoria y valoración general

Los esfuerzos destinados por la Administración autonómica a la protección del medio ambiente durante el año 2006 responden, en líneas generales, al fenómeno generalizado de importancia progresiva que van adquiriendo los valores e intereses medioambientales dentro del conjunto de la acción pública. Un indicador claramente revelador de este hecho lo constituyen los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que este año han convertido a la Consejería de Medio Ambiente en uno de los departamentos mejor dotados de todo el Gobierno Balear. Con esta base, el elenco de actuaciones emprendidas por la Administración ha podido presentar un aspecto sumamente variado, abarcando tanto en su objeto como finalidad un espectro ciertamente amplio. Así, recursos como la flora, la fauna, los espacios naturales, el agua o el aire han sido objeto de atención de la actuación pública, que se ha desarrollado tanto desde una vertiente primordialmente preventiva, dirigida a proteger y evitar la puesta en peligro de los valores naturales, como desde un enfoque más bien paliativo, centrado en atenuar las afecciones negativas generadas sobre algunos de ellos. Asimismo, el grado de exigencia o necesidad de las distintas actuaciones llevadas a cabo ha presentado matices muy distintos, que van desde la urgencia de resolver requerimientos históricos, tal es el caso de la regulación de los estudios de impacto ambiental o la integración de la Red Natura 2000, hasta la oportunidad de situarse en posiciones de vanguardia o pioneras, como sucede con el impulso del proceso de implantación a nivel municipal de las Agendas Locales 21. A todo lo anterior, por otra parte, se han de sumar los esfuerzos realizados desde otros departamentos de la administración autonómica o, incluso, desde otras administraciones distintas. De todo ello se intentará dar buena cuenta en los epígrafes que siguen, que de alguna manera pretender ofrecer una selección de las actuaciones y líneas de acción más representativas de la política medioambiental desarrollada en las Islas Baleares durante el año 2006. Servirá ello también, sin embargo, para comprobar que subsisten importantes pun-

tos de conflicto; los más destacados anclados en razones de orden estructural, es decir, directamente vinculados a los impulsos que genera el modelo de desarrollo económico-social imperante en las Islas Baleares.

1.2. Legislación

En este apartado se incluyen las principales disposiciones normativas aprobadas por la Comunidad Autónoma en el año 2006. Conviene precisar, no obstante, que las que se recogen aquí son únicamente aquellas cuyo dictado responde al ejercicio de potestades normativas que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares respecto a materias relacionadas con la protección medioambiental. Así pues, se incluyen desde luego las disposiciones legales aprobadas por el Parlamento autonómico y también las disposiciones reglamentarias ejecutivas o de desarrollo de la normativa legal, pero quedan excluidos aquellos otros productos administrativos de naturaleza normativa cuyo dictado encaja más bien, de acuerdo con la mecánica constitucional de reparto de competencias, en el ejercicio de potestades ejecutivas. Tales disposiciones, por tanto, deberán buscarse en otros apartados.

1.2.1. Disposiciones legales

Del conjunto de disposiciones legales aprobadas por el Parlamento de las Islas Baleares durante el año 2006 se han de destacar tres por su especial relación con la materia de protección del medio ambiente. Expuestas por su orden cronológico de aparición, son las siguientes.

1.2.1.1. Ley 6/2006, de 12 de abril, Balear de Caza y Pesca Fluvial

En los términos en que lo expresa su artículo primero, la finalidad de la ley es la de regular la conservación y el aprovechamiento sostenible de la caza, la pesca fluvial y los ecosistemas de los cuales forman parte los animales objeto de estas actividades. Responde la norma, por otra parte, al ejercicio de la competencia exclusiva que según el artículo 10.19 del Estatuto de Autonomía corresponde a la Comunidad Autónoma de Baleares en materia de «pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura y caza». La ley, extensa en su contenido (112 artículos, 4 disposiciones adicionales, 8 transitorias y 1 derogatoria y 2 finales), se estructura en tres títulos, referidos, el primero, a las disposiciones generales, y los otros dos, a la caza y pesca fluvial, respectivamente.

Por lo que se refiere a la regulación de la caza, la ley aborda numerosos aspectos, desde los requisitos para el ejercicio de la caza y sus medios y modalidades (donde se presta especial atención a las tradicionales) hasta la definición de la organización administrativa (con atribución de las competencias a la Consejería de Medio Ambiente), pasando entre tanto por otros diversos como el régimen de transporte y comercialización de las piezas de caza, el régimen de policía de la caza y de infracciones y sanciones o la novedosa regulación del régimen de derechos y obligaciones del cazador. No obstante todo esto, la cuestión que sin duda merece

mayor atención es la que hace referencia a la clasificación de los terrenos y la planificación cinegética. Al respecto señalar, en primer lugar, que la ley clasifica todo el territorio de la comunidad autónoma según la diferenciación que establece entre terrenos cinegéticos y terrenos no cinegéticos (cada uno con sus respectivas diferentes categorías); es decir, entre terrenos que resultan hábiles para la práctica de la caza y terrenos que permanentemente quedan sustraídos a los aprovechamientos cinegéticos. A partir de aquí, en segundo lugar, la ley subordina el ejercicio de la actividad cinegética en los terrenos aptos al efecto al cumplimiento de los distintos condicionantes que la misma impone y, en especial, al de los que se establecen por la planificación cinegética. Conecta esta última previsión, así, con el contenido del capítulo IV de la ley, dedicado a la planificación y ordenación cinegéticas, y en particular con lo dispuesto en el artículo 35, que define los planes técnicos de caza como los instrumentos de gestión de los que deben disponer todos los terrenos cinegéticos. La finalidad de tales instrumentos es, precisamente, la de planificar, durante su vigencia, el aprovechamiento sostenible de los recursos cinegéticos de los terrenos, de ahí que ley someta el desarrollo de la actividad de caza a la previa aprobación de los mencionados planes. Se cumple de este modo, por otra parte, con la prescripción impuesta por el artículo 33.3 de la Ley estatal 4/1989, en cuanto que éste dispone que todo aprovechamiento cinegético en terrenos acotados al efecto deberá hacerse de forma ordenada y conforme al plan técnico justificativo de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar.

En cuanto a la pesca fluvial, las disposiciones que dedica la ley a su regulación son notablemente menores que en el caso de la caza, en línea ello con la mayor escasez de los recursos de las aguas dulces y salobres de las Islas Baleares. De los diferentes aspectos que trata aquí la ley, gran parte coinciden con los regulados en el ámbito de la actividad cinegética; tal es el caso de la organización administrativa (donde nuevamente se atribuyen las competencias a la Consejería de Medio Ambiente), de los requisitos para el ejercicio de la pesca y sus medios y modalidades, del régimen de infracciones y sanciones, del régimen de transporte y comercialización de las piezas de pesca fluvial o del régimen de policía de la pesca (donde la ley se remite directamente a lo establecido para la caza). Mención específica merece la atención que dedica la ley nuevamente a la clasificación de los espacios –en este caso las aguas– objeto de la actividad, distinguiendo entre aguas libres para la pesca fluvial, en las cuales no se establecen más exigencias que la de estar en posesión de la pertinente licencia ni más limitaciones que las generales que dispone la ley, y aguas sometidas a régimen especial, en las cuales el ejercicio de la pesca está sujeta a una reglamentación específica. Asimismo, por último, también merece destacarse el capítulo que la ley destina a las medidas de protección y conservación de los recursos y hábitats acuícolas, con previsiones específicas relativas a la contaminación de las aguas, alteración de fondos o eliminación de seres perjudiciales.

1.2.1.2. Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas en las Islas Baleares

Sin lugar a dudas la aprobación de esta ley constituye uno de los hitos centrales del año 2006 en el desarrollo de la política medioambiental de la Comunidad

Autónoma de las Islas Baleares. La importancia de la norma, que viene a cubrir una de las urgencias más apremiantes del sistema normativo autonómico, se explica sencillamente por razones históricas. Como es conocido, las Islas Baleares fueron el primer territorio en el estado español en el que se aprobó una normativa general reguladora de los estudios de impacto ambiental, que tomó cuerpo mediante el Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental. Se trataba, en fin, de una normativa aparecida apenas medio año después de la aprobación de la primera Directiva 1985/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. De una normativa, asimismo, aparecida en un momento en el que aún estaba lejos de expirar el plazo marcado por la normativa comunitaria para la incorporación de su contenido a los ordenamientos internos de los Estados miembros; hasta el punto, por ello, de ser incluso anterior al dictado de la normativa básica estatal a través de la cual se llevó a efecto dicha transposición, materializada entonces a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. En este contexto, las aportaciones de la normativa autonómica merecían necesariamente una valoración positiva. No obstante, el contenido de la norma ya dejaba adivinar algunos importantes desajustes respecto de las prescripciones de la directiva comunitaria, que inevitablemente habrían de convertirse en una realidad inmediata con la aprobación de la normativa básica estatal. Consciente de esta situación, el Decreto autonómico nació con manifestada vocación de interinidad, conocedor de lo imperativo de su reforma en el momento en que el régimen estatal de los estudios de impacto ambiental quedara definitivamente establecido. Sin embargo, el incumplimiento clamoroso de esta obligación es el que se ha convertido en el principal motivo de crítica de la regulación autonómica, que ha hecho pasar a las Islas Baleares de una posición de vanguardia a una situación de clara retaguardia. En efecto, durante más de veinte años el Decreto 4/1986 se ha mantenido inalterable, ajeno por completo al aluvión de innovaciones que las sucesivas reformas de la normativa comunitaria, primero, y de la legislación estatal, después, han ido introduciendo en el régimen de los estudios de impacto ambiental. De este modo, hasta su reciente derogación por la Ley 11/2006, el Decreto 4/1986 ha constituido el claro ejemplo de una normativa absolutamente desfasada o, peor aún, en clara contradicción con la regulación supraordenada comunitaria y estatal. Con todo ello, pues, queda fácilmente explicada la necesidad acuciante que había de la ley que el Parlamento balear ha aprobado en el año 2006.

En cuanto al contenido de la nueva norma, éste se deja entrever en el enunciado de su título: la Ley 11/2006 no sólo se limita a la regulación de los estudios de impacto ambiental relativos a proyectos, sino que asimismo incorpora al ordenamiento autonómico el régimen de la evaluación ambiental de planes y programas. De este modo, la reciente ley balear resuelve en un solo texto el cumplimiento de dos cometidos distintos: la actualización y adecuación del régimen de la evaluación de proyectos, por una parte, y, por otra, la incorporación y desarrollo a nivel auto-

nómico del régimen de la evaluación estratégica (contenido en el Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y, a nivel de normativa básica estatal, en la Ley 9/2006, de 29 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente). El resultado de la tarea abordada es, en líneas generales, notablemente satisfactorio. Por ello, puede afirmarse que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares cuenta hoy en día con una regulación de los estudios de impacto ambiental que, en su conjunto, mantiene un rumbo muy acorde con la dirección de la normativa europea y estatal; tanto en lo que se refiere a la definición de los supuestos de sujeción a evaluación ambiental (donde en ocasiones la relación de actuaciones sometidas resulta más exigente o exhaustiva), como en lo que se refiere al contenido de los estudios y al procedimiento de evaluación. Al margen de puntuales aspectos que en el futuro podrán ser pulidos, sólo subsiste un importante motivo de crítica a la nueva regulación autonómica: nos referimos al régimen transitorio diseñado por la Ley 11/2006, difícilmente armonizable –tanto en la evaluación de proyectos como en la de algunos planes y programas– con las exigencias de la vigente legislación estatal. El motivo de la crítica deriva de una razón muy sencilla: la aplicación del régimen transitorio provocará que, no obstante su derogación formal, el Decreto 4/1986 siga por algún tiempo aplicándose, con todas sus carencias y defectos, a la evaluación de determinados proyectos y planes.

Finalmente cabe mencionar, por su estrecha relación con el objeto de esta ley, la previsión particular que sobre evaluaciones de impacto ambiental que se ha incorporado a través de la disposición adicional decimosexta de la Ley 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Según esta disposición, a partir del 1 de enero de 2007 todos los proyectos y planes que se tramiten sujetos a evaluación medioambiental deberán incorporar al estudio de impacto ambiental o al informe de sostenibilidad, como anexo, un estudio específico de incidencia paisajística, en el que se identifique el paisaje afectado por el proyecto o plan, se prevean los efectos que su desarrollo producirá sobre aquél y se establezcan las medidas protectoras, correctoras o compensatorias pertinentes.

1.1.2.3. Ley 16/2006, de 17 de octubre, de Régimen Jurídico de las Licencias Integradas de Actividad de las Islas Baleares

El objeto de la ley, según lo expresa su artículo primero, es la regulación del régimen jurídico y el procedimiento de intervención administrativa de las actividades de titularidad pública o privada definidas en la norma, así como la determinación de las condiciones de los establecimientos que hayan de acoger tales actividades. Como más adelante se específica, en el artículo tercero, las disposiciones de la ley se extienden a todas las actividades, instalaciones o establecimientos susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o los bienes. La norma, en fin, viene a ocupar el espacio de regulación que venía concentrando el viejo De-

creto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (hasta el punto que la disposición adicional séptima de la ley declara que tal disposición reglamentaria no será aplicable en el ámbito de las Islas Baleares), y, a la vez, en la esfera autonómica, a sustituir parte de la regulación contenida en la Ley 8/1985, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, reguladora del procedimiento y de las infracciones y sanciones (de tal modo que son derogados sus títulos II, referido al procedimiento de autorización de las actividades clasificadas, y III, relativo al régimen de infracciones y sanciones). Con todo, no obstante, el contenido de la Ley 16/2006 no se agota aquí, pues su artículo tercero dispone la sujeción también a la misma de las que denomina actividades catalogadas y actividades inocuas. De este modo, en realidad, la ley se extiende a la vez a las conocidas tradicionalmente como actividades recreativas y espectáculos públicos, reguladas hasta la fecha en el Real Decreto 2186/1982, de 27 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento general de policía de espectáculos públicos y de actividades recreativas (cuyas normas técnicas –según establece la disposición transitoria décima– seguirán siendo aplicadas en la Comunidad Autónoma hasta tanto no sean sustituidas por la normativa reglamentaria propia). En definitiva, lo que pretende la ley –confesado expresamente en la exposición de motivos– es reunir en un único texto legal el régimen de las actividades clasificadas y el régimen de las actividades recreativas y de los espectáculos públicos; lo cual se lleva a efecto mediante la refundición de ambas categorías y su redefinición, de la que resulta ahora la categorización de todas las actividades en dos tipos básicos: actividades permanentes y actividades no permanentes, cada una de ellas con sus distintos subtipos. Éste es, por otra parte, el presupuesto indispensable a partir del cual puede luego la ley desarrollar la regulación de todo el régimen jurídico de las diferentes categorías de actividades, regulando con detalle los distintos requisitos y procedimientos de autorización. En este ámbito, interesa especialmente poner de manifiesto la opción decidida que hace la ley a favor del principio de seguridad jurídica (sobre el de legalidad) y, en consecuencia, a favor de la rigurosa aplicación del mecanismo del silencio administrativo positivo, hasta el punto de disponer la necesaria revisión de oficio de las licencias otorgadas con clara vulneración de las leyes y reglamentos. Se rectifica así, por vía legal, la línea tradicionalmente mantenida por la jurisprudencia en materia de otorgamiento de licencias y silencio administrativo.

1.2.2. Disposiciones reglamentarias

En el ámbito de la normativa reglamentaria las principales disposiciones que cabe destacar son las dos siguientes.

A) Decreto 55/2006, de 23 de junio, por el cual se establece el Sistema de Medidas para la Instalación Obligatoria de Contadores Individuales y Fontanería de Bajo Consumo y de Ahorro de Agua.

Las razones que motivan el dictado de esta norma, aunque sobradamente conocidas, las recuerda su parte expositiva: la posición de las islas en el Mediterráneo y sus características hidrogeológicas hacen que la escasez de los recursos de agua sea una de las notas dominantes de la situación de las Islas Baleares; a ello se une, por otra parte, la fuerte presión antrópica, derivada en buena parte de las altas demandas que genera la actividad turística. En este estado, una adecuada gestión de los recursos requiere indudablemente la mejora de las infraestructuras de oferta, pero también, sin duda, la realización de actuaciones que incidan sobre la racionalización de la demanda. En esta segunda línea es precisamente en la que se mueve el Decreto 55/2006. Del mismo modo el Plan Hidrológico de las Islas Baleares, aprobado por Real Decreto 378/2001, de 6 de abril, en cuanto que sus determinaciones se orientan claramente al desarrollo de una política de gestión de la demanda que permita el ahorro de agua. No obstante, el fundamento inmediato del Decreto 55/2006 debe buscarse en la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, cuyo artículo 22.4.1. deja sin efecto en el ámbito de las Islas Baleares el contenido del artículo 55.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto refundido de la ley de aguas, y lo sustituye por otra norma en la que expresamente se dispone que: «El Gobierno de las Illes Balears, mediante decreto, deberá establecer medidas para la gestión de la demanda del agua y, como mínimo, las siguientes: a) Un programa obligatorio de instalación de contadores individuales de agua, así como instalaciones de fontanería de bajo consumo y ahorradora de agua en todas las viviendas, establecimientos turísticos, industriales, comerciales y agrícolas e instalaciones urbanas de nueva construcción que requieran suministro de agua». Conforme a este mandato, pues, el artículo primero del Decreto 55/2006 concreta su objeto en la regulación del sistema de medidas para la instalación obligatoria de contadores individuales de agua y de equipos de fontanería de bajo consumo y ahorradores de agua. Indicar, por último, que la aprobación de la norma encuentra respaldo, desde el punto de vista competencial, en el artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía, que atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de «régimen de aguas y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Aguas minerales y termales. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos».

B) Decreto 91/2006, de 27 de octubre, de Regulación de Poblaciones Caprinas, de Ordenación del Aprovechamiento Cinegético de la Cabra Salvaje Mallorquina y de Modificación de los Planes Técnicos.

El problema al que trata de dar respuesta este Decreto viene causado por el excesivo crecimiento de la población caprina asilvestrada. Tal crecimiento deriva, a su vez, de la falta del control demográfico que se ocasiona, por una parte, por la disminución de la actividad agrícola y ganadera, con el consiguiente abandono de las variedades caprinas productivas, y, por otra, por la desaparición de las especies depredadoras naturales. Los resultados de todo ello se traducen, en fin, en importantes impactos sobre la flora endémica, la vegetación forestal e, incluso, ciertos cultivos, a lo cual cabe añadir, a su vez, el impacto que supone el larvado proceso

de sustitución genética provocado por la hibridación de las cabras asilvestradas con aquellos otros ejemplares, mucho más acotados en su ámbito geográfico, que mantienen el fenotipo propio de la cabra salvaje mallorquina. La situación, pues, requiere una respuesta, concretada fundamentalmente en el establecimiento de medidas capaces de disminuir los excesos de población hasta niveles demográficos adecuados a la capacidad de carga del medio. Del establecimiento de tales medidas se ocupa el Decreto 91/2006, que las articula sobre el eje de la configuración de la cabra salvaje como objeto de la actividad cinegética y, particularmente, como trofeo de caza mayor; en concreto, se establecen medidas reguladoras de la densidad de población, se crea el certificado de calidad de caza mayor y la Comisión Balear de Caza Mayor y Homologación de Trofeos, se encomienda al Consejo Insular de Mallorca la gestión ordinaria de la caza mayor en las fincas de su propiedad y, finalmente, se introducen modificaciones en la regulación de los planes técnicos de caza.

1.3. Organización

Las novedades producidas durante el año 2006 en el ámbito de la organización administrativa autonómica medioambiental afectan tanto a la esfera de la administración ordinaria como a la de la administración institucional.

1.3.1. Administración ordinaria

La referencia principal la constituye aquí el Decreto de Presidencia 9/2006, de 4 de agosto, mediante el cual se modifica la estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente. El dictado de esta norma trae en buena parte causa de otra anterior, el Decreto 3/2005, de 28 de enero, mediante el cual se creó, con el rango de dirección general y bajo la dependencia directa del titular de la consejería, la Oficina del Cambio Climático, con el carácter de órgano inmediatamente responsable de coordinar las funciones y actuaciones a ejecutar en materia de cambio climático. No obstante, la creación de esta dirección general se produjo en un momento posterior a que el Decreto 29/2003, de 26 de noviembre, hubiera establecido la estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente y, a la vez, hubiera definido las competencias propias de cada uno de los órganos internos. Así pues, se hacía necesario la modificación de esta última disposición, al efecto de integrar formalmente la Oficina del Cambio Climático dentro del organigrama de la consejería y, por otro lado, señalar con precisión las funciones de la dirección general. Éste es precisamente el cometido principal del Decreto 9/2006, que sólo se adiciona con dos previsiones puntuales destinadas a reajustar las competencias propias de las Direcciones Generales de Biodiversidad y de Calidad Ambiental y Litoral. Con todo, conviene advertir que el esquema organizativo de la Consejería de Medio Ambiente no ha sufrido, en su nivel directivo, ninguna modificación, de modo que sigue estructurada de la forma en que lo estaba desde enero de 2005; esto es: Secretaría General, Dirección General de Biodiversidad, Dirección General de Recursos Hídricos, Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral, Dirección

General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental y, por último, Dirección General de la Oficina del Cambio Climático.

Al margen de lo dicho anteriormente, conviene asimismo mencionar la creación, llevada a cabo por la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Islas Baleares, de la denominada Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares. Este órgano, integrado dentro de la Consejería de Medio Ambiente, se define como el órgano ambiental autonómico en relación a los proyectos, planes o programas sujetos a evaluación de impacto ambiental que la administración autonómica, los consejos insulares, los municipios o las entidades de derecho público dependientes de alguna de las anteriores hayan de autorizar, elaborar o aprobar. A la vez, la Ley 11/2006 dispone la creación, en el seno de la Comisión, de un comité técnico que, de composición multidisciplinar y representativa de las administraciones autonómica, insular y estatal, sea el encargado de elaborar las propuestas de acuerdo o dictamen de impacto ambiental que se han de elevar a la Comisión en relación a las actuaciones sometidas a evaluación. De este modo, en fin, la nueva organización que diseña la Ley 11/2006 está destinada a sustituir, en su condición de órgano ambiental autonómico, a la vigente Comisión Balear de Medio Ambiente y a su comité técnico especializado de evaluaciones de impacto ambiental. No obstante, la propia disposición legal prevé que en tanto no se haga efectiva la regulación del nuevo órgano ambiental la Comisión Balear de Medio Ambiente continuará en sus cometidos, de acuerdo con el viejo régimen contenido en su norma de creación, el Decreto 38/1985, de 16 de mayo.

En tercer lugar, y aun cuando queda fuera de la estructura de la Consejería de Medio Ambiente, se ha de hacer referencia a la creación del Instituto Balear de la Energía *(IBEN)*. Se trata, según el Decreto 72/2006, de 28 de julio, que lo crea, de un organismo administrativo sin personalidad jurídica propia que queda adscrito a la Consejería de Comercio, Industria y Energía. Su función principal es la de asesorar, impulsar y realizar el seguimiento de todas las actuaciones que se lleven a cabo en las Islas Baleares en materia de eficiencia energética, fomento de las energías renovables y planificación e innovación energética; todo ello, a su vez, de acuerdo con el marco del Plan Director Sectorial Energético de las Islas Baleares (en su versión revisada aprobada por Decreto 96/2005, de 23 de septiembre). El Decreto 72/2006, que define las funciones específicas que corresponden al Instituto, se ocupa al mismo tiempo de establecer su régimen de organización, disponiendo que funcionará en pleno, sin perjuicio del soporte que presta un comité técnico y de las comisiones especiales que se puedan crear.

Finalmente, como cuarta novedad destacable, ésta ya en el ámbito de los órganos consultivos, cabe señalar la creación de la Junta Autonómica de Actividades de las Islas Baleares. Tal creación se ha llevado a efecto por medio de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Islas Baleares, que define a la Junta como el órgano consultivo, de estudio, de coordinación y de asesoramiento de las administraciones estatal, autonómica, insu-

lar y local en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos y actividades recreativas. La Junta queda adscrita a la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a través de la consejería competente en materia de actividades clasificadas; esto es, actualmente, la Consejería de Comercio, Industria y Energía.

1.3.2. Administración institucional

Las novedades producidas en este ámbito no han sido tan significativas como en el caso anterior. Aún así, conviene apuntar un hito destacado. Nos referimos a la creación de la entidad denominada Espacios de Naturaleza Balear, producida mediante Decreto 71/2006, de 28 de julio, que a la vez regula su organización y régimen jurídico. La aprobación de esta norma reglamentaria y la creación de la nueva entidad ha supuesto el penúltimo acto de un periplo un tanto tortuoso, que tiene el origen en la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, cuando ésta (disposición adicional cuarta, modificada luego por la también disposición adicional cuarta de la Ley 13/2005, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas) autorizó la creación de una empresa pública –con forma de entidad de derecho público sometida al ordenamiento jurídico privado– encargada de la gestión de los parques y demás espacios naturales protegidos declarados al amparo de la normativa básica estatal o de la autonómica. La autorización de la creación de esta entidad, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente, hizo necesaria a la vez la modificación de la finalidad institucional propia del Instituto Balear de la *Naturaleza (IBANAT),* entidad preexistente de la misma categoría que era hasta entonces la que tenía encomendada la mencionada gestión de los espacios naturales protegidos. Con posterioridad a todo esto, la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, definió el régimen del personal de la nueva entidad, si bien que lo hizo dándole la denominación de Parques de las Islas Baleares. A esta ley ha seguido luego el mencionado Decreto 71/2006, que varía la denominación de la entidad asignándole la ya conocida. Y, finalmente, la última modificación ha venido de la mano de la Ley 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, cuyo resultado ha sido un nuevo trasvase de funciones desde el IBANAT hacia la entidad Espacios de Naturaleza Balear, concretada ahora en la inclusión dentro de la finalidad institucional de esta última de la función de gestión de las fincas públicas que antes correspondía a la primera.

1.4. Ejecución: recursos económicos y líneas de actuación

1.4.1. Consejería de Medio Ambiente

Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2006 han asignado a la Consejería de Medio Ambiente una cifra total de 97 millones de euros. Se convierte así, esta Consejería, en la cuarta mejor dotada de las trece que integran el Gobierno autonómico, y su presupuesto ha experimen-

tado, respecto al año 2005, un incremento del 2,13%. Detalladas por direcciones generales, se exponen a continuación las principales líneas de actuación a que se han destinado los recursos asignados.

A) Dirección General de Recursos Hídricos (55,6 millones de euros).

Uno de los objetivos más importantes de esta dirección general ha sido la puesta en marcha de la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, creada a finales del pasado año 2005 (Decreto 115/2005, de 11 de noviembre). La nueva entidad ha venido a sustituir a las antiguas empresas públicas Instituto Balear de Saneamiento *(IBASAN)* e Instituto Balear del Agua y Litoral *(IBAL),* asumiendo con ello tareas que afectan a la gestión de todo el ciclo del agua. Dispone la entidad, a tal efecto, de un presupuesto de 91 millones de euros. En colaboración en su caso con la Agencia, las líneas de acción de la Dirección General de Recursos Hídricos se han centrado sobre tres grandes aspectos: en primer lugar, el suministro, con especial preocupación por el mantenimiento de las redes de distribución que permita un mejor aprovechamiento del recurso; en segundo lugar, el tratamiento de las aguas residuales, donde destacan las inversiones realizadas en la ampliación y construcción de nuevas estaciones depuradoras; y, finalmente, la defensa del dominio público hidráulico, centrada sobre todo en las actuaciones de limpieza, mantenimiento y adecuación de los cauces.

Al margen de lo anterior, ha de hacerse una mención específica a la Plataforma del Agua de Baleares, creada en el año 2006 dentro de la primera fase del Plan de Participación Pública de la Directiva Marco de Agua impulsado por la Consejería de Medio Ambiente. La Plataforma, en fin, pretende ser el canal de participación que permita el flujo de información y consulta entre los ciudadanos y los poderes responsables de la planificación y gestión de recursos hídricos. A tal efecto, se han llevado a cabo algunas actuaciones destacables, como la creación de una página web (que canaliza consultas e información por medio del Servicio de Planificación y Estudios de la Dirección General) o la realización de diversos talleres insulares de participación.

B) Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental (3,8 millones de euros).

Dentro de las principales tareas de esta Dirección General durante el año 2006 se ha seguido manteniendo la de desarrollar diferentes planes de recuperación y conservación de las especies significativas de las Islas Baleares. Por otra parte, se ha de destacar asimismo la notable actividad desarrollada en materia de educación ambiental, en la que ocupa un lugar preferente el Programa de Centros Ecoambientales. Se trata de un programa de actuación conjunto puesto en marcha por la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Educación y Cultura durante el curso 2004-2005, que tiene como propósito básico impulsar la educación ambiental en la actividad diaria de los centros escolares y promover la realización por parte de éstos de proyectos que incorporen los valores ambientales a su actividad ordinaria de gestión. El éxito del programa ha sido más que significativo, puesto

que de los cincuenta centros y cerca de treinta mil alumnos que participaron en la edición inicial se ha pasado, durante el curso 2005-2006, a una cifra de ciento quince centros y algo más de cuarenta y cinco mil alumnos. Con todo, el Programa de Centros Ecoambientales es sólo un elemento de la amplia guía de recursos de educación ambiental de que dispone la Consejería de Medio Ambiente, de la que forman parte, entre otros, el Forum de Educación Ambiental de las Islas Baleares (en marcha desde su creación en el año 2002), la Estrategia Balear de Educación Ambiental (si bien aún no se ha concluido la elaboración del Plan de Acción), el Centro de Documentación de Especies y Educación Ambiental, el Aula del Mar o el Aula Móvil de Educación Ambiental.

C) Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral (8,4 millones de euros).

La puesta en funcionamiento del denominado Punto de Información Ambiental (PIA) ha sido sin duda un de los logros relevantes dentro del conjunto de responsabilidades atribuidas a esta Dirección General, que se enmarca en el propósito de cumplimiento de las prescripciones impuestas por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental (y por la norma estatal que la traspone, Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente). El PIA se configura como un servicio dirigido a las asociaciones, empresas, otras administraciones y, en general, todos los ciudadanos capaz de proporcionar de forma ágil información completa sobre las cuestiones medioambientales. Destacan especialmente el servicio de consultas, organizado en forma de base de datos a la que se accede por Internet (aunque también es posible la consulta directa a través de correo electrónico) y los boletines ambientales, elaborados mensualmente y difundidos por vía telemática.

Debe señalarse también, en otro ámbito distinto, el impulso dado al proceso de implantación de las Agendas Locales 21 en los distintos municipios de la islas. Del total de sesenta y siete, al finalizar el año 2006 únicamente tres no habían iniciado aún el proceso de elaboración de la Agenda Local 21, ocho sólo habían firmado la adhesión a la Carta de Aalborg, veintiocho habían puesto en marcha el proceso de elaboración de la Agenda y, finalmente, otros tantos habían visto ya ratificado su plan de acción por parte de la Comisión Balear de Medio Ambiente y cumplida la inscripción en el Registro Balear de la Agenda Local 21. En la línea de promover este proceso de implantación, la resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral de fecha 26 de junio de 2006 ha acordado el otorgamiento de subvenciones a los municipios por un importe total próximo al medio millón de euros. Con todo esto, en definitiva, las Baleares constituyen una de las comunidades autónomas de vanguardia, junto a otras como Andalucía, País Vasco y Cataluña, en el proceso de implantación de la Agenda Local 21.

Finalmente, otra preocupación reseñable de la Dirección General ha sido el impulso de la denominada Estrategia Balear de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos, aunque a la fecha de finalizar el año aún se estaba en fase de elaboración del borrador correspondiente al período 2006-2011.

D) Dirección General de la Oficina del Cambio Climático (841.335 euros).

Con la asignación presupuestaria más baja, la acción de esta Dirección General se ha centrado fundamentalmente en el desarrollo de la Estrategia Balear para el Cambio Climático, que tiene como uno de sus puntos clave la labor de concienciación ciudadana para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. En este sentido, cabe mencionar la edición (catorce mil ejemplares) de la Guía de Buenas Prácticas sobre las emisiones de dióxido de carbono, destinada a ofrecer consejos y a orientar a los ciudadanos hacia conductas que contribuyan a la disminución de las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera.

E) Dirección General de Biodiversidad (22,1 millones de euros).

El eje de la actuación de la Dirección General de Biodiversidad ha venido marcado por el desarrollo de tres programas básicos. El primero de ellos es el referido a la gestión forestal y la protección del suelo, que cubre como acción prioritaria, al margen de las actuaciones de recuperación y regeneración de los espacios forestales degradados, la lucha contra los incendios. En estas tareas se ha de destacar, a su vez, la intervención del Instituto Balear de la Naturaleza, que cuenta con un presupuesto global asignado de 12 millones de euros. El segundo programa o línea básica de actuación es el dedicado a la gestión y mantenimiento de los espacios naturales protegidos e, íntimamente relacionado con éste, el tercero, vinculado a los denominados espacios de relevancia ambiental (regulados por la Ley autonómica 5/2005, de 26 de mayo) y a la Red Natura 2000.

En este último ámbito, el de la Red Ecológica Europea, tal vez sea donde se ha producido un mayor nivel de actividad durante el año 2006, hasta alcanzar la culminación definitiva del proceso de integración de la Red Natura 2000 en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Los inicios de este proceso se remontan al año 2000, cuando el Acuerdo del Consejo de Gobierno de día 28 de octubre dispuso iniciar sendos procedimientos dirigidos, el uno, a la declaración de las zonas de especial protección para las aves *(ZEPA)* existentes en las Islas Baleares y, el otro, a la aprobación de la propuesta balear de lugares de importancia comunitaria *(LIC)*. Por lo que se refiere al primer procedimiento, el Decreto 28/2006, de 24 de marzo, aprobó una primera relación de zonas de especial protección para la aves, con un total de cuarenta espacios seleccionados. Esta relación, no obstante, fue inmediatamente ampliada mediante una nueva disposición, el Decreto 29/2006, de la misma fecha que la anterior, que elevó en diez la cifra de espacios declarados inicialmente. De este modo, en fin, los ámbitos declarados en las Islas Baleares conforme a las determinaciones de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, alcanzan un total de cincuenta, repartidos del siguiente modo: veintisiete en Mallorca, quince en Menorca y ocho

distribuidos entre las islas de Ibiza y Formentera. En segundo lugar, en cuanto a la propuesta balear de lugares de importancia comunitaria, destacar que su aprobación definitiva se ha llevado a efecto mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de marzo de 2006, que incluye una selección de ochenta y dos espacios. Al igual que lo sucedido en el caso anterior, esta relación inicial ha sido posteriormente ampliada, mediante el Decreto 29/2006, de 24 de marzo, que añade a la primera propuesta cuarenta y cinco nuevos espacios. En total, pues, la propuesta balear para el cumplimiento de los objetivos de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, suma una cifra final de ciento veintisiete lugares de importancia comunitaria, repartidos entre las islas de la siguiente manera: ochenta y cuatro en Mallorca, veintidós en Menorca y veintiuno en Ibiza y Formentera. Señalar, finalmente, que los espacios contenidos en esta propuesta han sido incluidos en la relación de la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea aprobada por la Comisión mediante Decisión de 19 de julio de 2006. Con ello, y con la ya mencionada aprobación autonómica previa de las zonas de especial conservación para las aves, el mapa de espacios de la Red Natura 2000 en las Islas Baleares haya quedado definitivamente dibujado en el año 2006, sin perjuicio lógicamente de las modificaciones que puedan acontecer en el futuro.

Al margen de todo lo anterior, se han producido también durante el año 2006 algunos otros hechos, relacionados en este caso con las figuras de protección de la legislación básica estatal y de la normativa autonómica de desarrollo, que merecen igualmente ponerse de relieve. Como es conocido, el marco establecido por la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (y su antecesora Ley de 1975), ha permitido, hasta el año 2005, la declaración por parte de la Comunidad Autónoma de un total de once espacios naturales protegidos, encuadrados en tres de las cuatro categorías previstas por norma estatal: Parque, Reserva Natural y Monumento Natural. Durante el año 2006 la cifra señalada de espacios protegidos no ha sufrido variación alguna (ni desde el punto de vista de las categorías estatales preexistentes ni desde el de las adicionales –Paraje Natural y Lugar de Interés Científico y Microrreservas– que ha incorporado la Ley autonómica 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental), pero sí que se han puesto las bases para una futura ampliación, en la medida que se han iniciado los correspondientes procedimientos dirigidos a la declaración, previa aprobación del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales, de dos nuevos espacios protegidos, ambos situados en la isla de Menorca. Cabe mencionar, en este sentido, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de mayo de 2006 por el cual se dispone la iniciación de los procedimientos de elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales de las denominadas «zona sur de Menorca» y «zona del Toro y Albufera de Fornells de Menorca». Por otra parte, también debe hacerse mención de las actuaciones emprendidas en lo que se refiere a la definición de los instrumentos de ordenación y gestión de los espacios naturales ya existentes, donde destaca, en primer lugar, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de junio de 2006 por el

que se inicia el procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de la zona «Es Trenc-Salobrar de Campos», de Mallorca; y, en segundo lugar, el Decreto 58/2006, de 1 de julio, de aprobación del nuevo plan rector de uso y gestión, para el período 2006-2012, del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera. Sobre esto último conviene recordar que la aprobación autonómica del nuevo plan rector de uso y gestión del Parque Nacional encuentra su apoyo en el artículo 31 de la Ley balear 5/2005, relacionado con el texto del artículo 19.3 de la Ley estatal 4/1989 (según redacción dada por la Ley estatal 4/1997, de 5 de noviembre), en cuanto este último –su inciso primero– no ha sido alcanzado por la declaración de inconstitucionalidad contenida en las sentencias del Tribunal Constitucional 35/2005 y 36/2005, ambas de 17 de febrero. De este modo, en fin, el nuevo plan rector de uso y gestión viene a sustituir al anterior aprobado por Real Decreto 277/1995, de 24 de febrero, una vez expirado con creces el período de vigencia de seis años que preveía su disposición adicional única.

1.4.2. Otras Consejerías y administraciones públicas

Aún fuera del marco de la acción propia de la Consejería de Medio Ambiente, durante el año 2006 se han producido otras actuaciones, de consejerías o administraciones distintas, igualmente relevantes desde el punto de vista de los intereses medioambientales de las Islas Baleares y que, por ello, también han de ser destacadas aquí. En concreto, son tres los puntos que merecen nuestra atención.

En primer lugar debemos referirnos al Programa de fomento de la energía fotovoltaica en las Islas Baleares impulsado por la Consejería de Comercio, Industria y Energía, que ha sido aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de octubre de 2006. Este programa se enmarca por completo en la línea de acción del Plan Director Sectorial Energético de las Islas Baleares (aprobado en su versión revisada mediante Decreto 96/2005, de 23 de septiembre), cuyo artículo 4.1 afirma el compromiso del Gobierno de impulsar programas y estrategias de ahorro y eficiencia energética para la mejora ambiental. Con estas directrices, el programa aprobado tiene como objetivo fundamental la puesta en marcha de actuaciones que potencien el uso de las energías renovables mediante instalaciones de energía fotovoltaica conectadas a la red, previendo que la ejecución de tales instalaciones pueda resultar a la vez un instrumento idóneo para la rehabilitación y restauración de espacios degradados. No obstante, todo parece quedar en una simple declaración de buenas intenciones, pues el detalle del programa va muy poco más allá de la genérica invocación contenida en el artículo 4.1 del Plan Director Sectorial Energético.

En segundo lugar, se ha de hacer referencia al Plan Director Sectorial de Transportes de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, aprobado a propuesta de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes mediante Decreto 41/2006, de 28 de abril. La consecución del objetivo del desarrollo sostenible constituye uno de los referentes básicos del Gobierno autonómico, según se ex-

presa en la exposición de motivos de la norma, de ahí que el Plan proclame como primera finalidad estratégica la de incrementar notablemente los niveles de utilización del transporte colectivo (con especial atención al ferrocarril en el transporte interurbano y al tranvía en el transporte urbano), por las ventajas ambientales que éste comporta de menor consumo energético, menor contaminación atmosférica o menor ocupación unitaria de suelo público por viajero transportado. Con todo, se echa también de menos en este Plan una mayor concreción en las actuaciones que se proponen para la consecución de los objetivos fijados, pues buena parte de su contenido está integrado por disposiciones de carácter meramente directivo.

La tercera referencia es la del Plan Director Sectorial para la Gestión de los Residuos Urbanos (no peligrosos) de la Isla de Mallorca, cuya versión revisada ha sido aprobada por el pleno del Consejo Insular mediante acuerdo de 6 de febrero de 2006. Tal aprobación, por otra parte, se enmarca en el ejercicio de las competencias sobre planeamiento de ordenación territorial que fueron transferidas por la comunidad autónoma a la administración insular mediante Ley 2/2002, de 7 de marzo. Aunque concretado en el ámbito territorial de la isla de Mallorca, el plan aborda un de los problemas que suscita mayor preocupación, desde el punto de vista medioambiental, en las Islas Baleares: la excesiva generación de residuos y su tratamiento con frecuencia incontrolado. Para dar respuesta a este problema el plan se orienta, en primer lugar, hacia el objetivo estabilizar, e incluso reducir, el volumen de residuos urbanos que anualmente se generan por habitante de hecho. La prevención en la generación de residuos constituye, en este sentido, una de las líneas maestras que marcan su contenido. En cuanto al tratamiento de los residuos, en segundo lugar, la meta fundamental del plan, dentro de su horizonte temporal fijado para el año 2013, la constituye el vertido cero. A tal efecto, se establece una jerarquía de actuaciones en la gestión de los residuos que sitúa la eliminación en vertedero controlado como opción exclusivamente de emergencia, dando prioridad absoluta a su valorización material o, en segundo orden, a la incineración con recuperación de energía. En cualquier caso, se establece una prohibición absoluta del abandono, vertido o eliminación incontrolada de los residuos, razón por la cual se garantiza el carácter de servicio público al tratamiento de los residuos incluidos dentro del ámbito de aplicación del plan.

Por último, referido a la misma materia que en el supuesto del plan anterior pero con distinto ámbito territorial, se ha de citar también el Plan Director Sectorial para la Gestión de los Residuos No Peligrosos de la Isla de Menorca, aprobado por acuerdo del pleno del Consejo Insular de 26 de junio de 2006. Este plan viene a sustituir a otro anterior aprobado por Decreto 76/1991, de 24 de julio, y responde, como en el caso anterior, al ejercicio de las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma sobre ordenación territorial. El plan, por otra parte, se mueve de lleno en la misma órbita que la que se ha descrito en el plan de Mallorca. Así, expresamente se proclama, como objetivo fundamental del plan, ajustar la gestión de los residuos a los principios básicos impulsados por la Unión Europea, lo que supone, en primer lugar, favorecer la prevención y minimización de la gene-

ración, en segundo lugar, la valorización de los residuos (reciclaje y reutilización) y, sólo por último, la eliminación segura y controlada en vertederos.

1.5. JURISPRUDENCIA

Si se siguiera un criterio exclusivamente cuantitativo, no cabe duda entonces que la posición más destacada dentro del conjunto de pronunciamientos judiciales relacionados con la materia medioambiental correspondería a aquellos que tratan sobre la ocupación o aprovechamiento de la zona litoral, integrada no sólo por la ribera del mar sino también por los terrenos colindantes sometidos a las servidumbres legales. En todos los casos, el denominador común lo constituyen los procedimientos sancionadores resueltos por la Demarcación de Costas en Baleares derivados de las infracciones cometidas por la ocupación no autorizada, bien mediante bienes muebles o mediante obras e instalaciones, del dominio público marítimo-terrestre y de sus terrenos adyacentes. Ejemplos de los litigios citados los podemos encontrar en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 10 y 31 de enero, 2 y 15 de marzo, 4 de abril y 17 de mayo de 2006. Destaca, en buena parte de estos supuestos, el pronunciamiento del órgano judicial que, amén de confirmar la corrección de la sanción administrativa impuesta, igualmente ratifica la legalidad de los importes reclamados a los infractores en concepto de devolución del beneficio obtenido ilícitamente con la actividad no autorizada.

En otro ámbito distinto del anterior, concretamente en el que hace referencia al tratamiento de las aguas residuales, merece una especial atención la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 25 de enero de 2006. La sentencia, que resuelve el recurso interpuesto contra el Decreto 49/2003, de 9 de mayo, por el que se declaran zonas sensibles en las Islas Baleares, confirma en todos sus extremos la norma impugnada, rechazando de plano los vicios de legalidad imputados por la recurrente (la empresa municipal responsable de la gestión del servicio público de depuración de las aguas residuales del Municipio de Palma). El objeto de la norma controvertida se centra en la clasificación de las distintas zonas en las que se vierten aguas depuradas, al efecto de determinar para cada zona, según la distinta categoría asignada (sensible, normal y menos sensible), los niveles de depuración exigidos para el vertido de las aguas; todo ello, a la vez, conforme a los requerimientos de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, y de las normas de transposición de la misma, Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo. Los motivos del recurso, por su parte, se centran fundamentalmente –al margen de algunas cuestiones de orden formal– en la falta de justificación de la clasificación asignada a la Bahía de Palma como zona sensible, con la consecuencia de exigirse en este ámbito un tratamiento de las aguas adicional al secundario. La sentencia, como se ha dicho, concluye con la desestimación del recurso, entendiendo que la clasificación atribuida a la zona controvertida tiene suficiente fundamento tanto en el Plan hidrológico de las Islas Baleares como en

el Plan nacional de saneamiento y depuración de aguas residuales, al cual se remite el primero. Sin embargo, lo fundamental de la sentencia se encuentra en la constancia que ésta deja sobre un hecho preocupante: que los vertidos a las aguas de la Bahía de Palma no cumplen correctamente con las exigencias de tratamiento impuestas por la normativa comunitaria y estatal.

Siguiendo con la contaminación, pero en este caso acústica, debe hacerse referencia a la sentencia de la Audiencia Provincial de las Islas Baleares (sección 4ª) de 7 de marzo de 2006, en la que se resuelve el litigio sobre inmisiones sonoras denunciadas por el propietario de una vivienda contra el explotador de un local comercial contiguo. La sentencia revoca la dictada por el Juzgado de Primera Instancia, para concluir condenando al demandado a la indemnización de los daños personales causados al demandante y a llevar a efecto la insonorización del local y la instalación de aparatos limitadores de sonido. En la misma línea que la anterior se mueve también la sentencia de la Audiencia Provincial de las Islas Baleares (Sección 3ª) de 10 de marzo de 2006. En este caso la sentencia de apelación confirma en lo sustancial la de instancia, ratificando la condena de los demandados (varias empresas dedicadas a la fabricación de hielo) a indemnizar al demandante el daño moral provocado por las inmisiones sonoras padecidas, por una lado, y, por otro, a adoptar la medidas necesarias al efecto de reducir el nivel de ruido generado por la actividad a los límites previstos en el Decreto 20/1987, de 26 de marzo, de medidas protectoras contra la contaminación acústica en el ámbito de las Islas Baleares. Con todo, lo verdaderamente relevante del litigio se encuentra en el contenido de la sentencia recurrida (dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Inca en fecha 7 de marzo de 2005), donde se da expreso respaldo a la acción del demandante sobre la base de la protección del derecho fundamental a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (recordando al efecto la interpretación dada por el Tribunal Constitucional y los criterios expuestos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos tan conocidos como López Ostra o Powel y Rayner), a la vez que se afirma el fundamento de la sanción que se impone en los artículos 10 y 15 de la Constitución, referidos a la dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad y a la integridad física y moral, respectivamente.

Otra resolución judicial que requiere una atención específica es la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 4 de abril de 2006. La sentencia, relacionada con el tema de los espacios naturales protegidos, resuelve el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares (de 24 de mayo de 2002) de aprobación definitiva del Plan de ordenación de los recursos naturales de «Ses Salines d'Eivissa i Formentera» (declaradas Parque y Reserva Natural mediante Ley 17/2001, de 19 de diciembre). Interesa resaltar de esta sentencia no tanto su contenido, es decir, el razonamiento que expone el Tribunal al objeto de rebatir los argumentos (de fondo y de forma) aducidos por el recurrente, cuanto su resultado, la desestimación del recurso, en la medida que supone el enésimo rechazo a los propósitos de quienes por unas razones u otras han tratado de poner en cuestión

OBPAM7A230 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:09:44

el régimen de protección otorgado al singular espació natural de Ibiza y Formentera. En este sentido, la propia sentencia que se comenta se encarga de recordar otros pronunciamientos anteriores del mismo Tribunal (sentencias de 15 de abril, 8 de julio, 4 de octubre y 22 de noviembre de 2005) en los que ya se había rechazado la pretensión anulatoria del Plan de ordenación de los recursos naturales de «Ses Salines d'Eivissa i Formentera».

En materia relacionada con la protección de especies vegetales se debe mencionar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 13 de marzo de 2006. La cuestión aquí debatida es la inclusión en el Catálogo de árboles singulares de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de dieciocho árboles ubicados en un plaza de la ciudad de Palma. Dicha inclusión fue acordada por la Consejería de Medio Ambiente mediante resolución de 9 de enero de 2003, dictada al amparo de las previsiones contenidas en la Ley 6/1991, de 20 de marzo, de protección de árboles singulares. El acuerdo de inclusión es recurrido, por su parte, por el Ayuntamiento de Palma, que ve en él un obstáculo a su propósito de ejecutar la construcción de un aparcamiento público en la citada plaza. La sentencia acaba estimando el recurso y, en consecuencia, anulando el acuerdo impugnado, pero no tanto por la apreciación de los motivos alegados por el Ayuntamiento recurrente, desviación de poder e incompetencia de la Consejería, cuanto por considerar la ausencia en los árboles de los requisitos que exige la ley (tener interés científico relevante, ser soporte de significados valores culturales o poseer características físicas extraordinarias) como amparo de su catalogación. Con todo, no deja de ser curioso el decidido alegato que hace la sentencia –*obiter dicta*– en favor de la conservación de los árboles, incluyendo referencias expresas al derecho de los ciudadanos a la preservación de los valores paisajísticos y estéticos e, incluso, a la necesidad de mantener y potenciar los espacios de sombra de la ciudad como modo de hacer efectiva la razonable aspiración a una ciudad saludable.

Otras resoluciones judiciales que también merecen ser destacadas aquí son las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 21 de marzo y 19 de mayo de 2006. Ambas sentencias guardan relación con la Ley del Parlamento Balear 7/2001, de 3 de abril, del impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento con destino a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente (la conocida popularmente como ley de la «ecotasa»), y su diversa normativa reglamentaria de desarrollo. Como es conocido, la ley autonómica fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del ejecutivo estatal del anterior gobierno conservador, con suspensión automática de su vigencia que luego fue levantada mediante auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 2002. Más tarde, sin embargo, una nueva ley del Parlamento autonómico, la Ley 7/2003, de 22 de octubre, derogó la ley primera y su normativa de desarrollo, cuando aún no había recaído pronunciamiento definitivo del Tribunal Constitucional. No obstante esta derogación, es evidente que durante su vigencia

OBPAM7A230 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:09:44

la aplicación del régimen del impuesto dio lugar a numerosas liquidaciones tributarias y demás variados actos administrativos de gestión, muchos de los cuales desembocaron a la postre en el correspondiente proceso judicial. Uno de ellos, precisamente, es el que resuelve la sentencia de Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 21 de marzo de 2006. No importa en el caso tanto los concretos actos impugnados y los específicos motivos de recurso cuanto el cuestionamiento que en el fondo se hace, por un lado, de la constitucionalidad de la propia Ley 7/2001, y, por otro, de la legalidad de su reglamento ejecutivo aprobado por Decreto 26/2002, de 22 de febrero. Respecto a lo primero, la parte recurrente solicitaba del Tribunal el planteamiento de un cuestión de inconstitucionalidad, alegando al efecto un doble motivo: la duplicidad del impuesto turístico con el del valor añadido y la vulneración del principio de igualdad tributaria; en cuanto a lo segundo, se imputaba al Decreto 26/2002 la regulación de extremos sometidos al principio de reserva de ley en materia tributaria. Pues bien, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia rechaza ambas pretensiones, argumentando, en primer lugar, la ausencia en la ley controvertida de los vicios de inconstitucionalidad denunciados y, en segundo lugar, la existencia de suficiente cobertura legal en el Decreto 26/2002. De esta forma, en fin, queda en buena medida resuelta la enorme polémica que, en el plano estrictamente jurídico, suscitó en su día la entrada en vigor de la Ley 7/2001. La segunda sentencia citada también guarda relación, como se ha dicho, con la Ley 7/2001, más concretamente con su reglamento ejecutivo y demás órdenes de desarrollo, que constituyen el objeto directo de impugnación en el supuesto enjuiciado. Nuevamente se reproducen aquí razones de insuficiencia de rango para cuestionar la legalidad de las disposiciones impugnadas. Sin embargo, también nuevamente el Tribunal Superior de Justicia rechaza los argumentos de los recurrentes, sirviéndose para ello en gran parte de los razonamientos expuestos en su anterior sentencia de 21 de marzo. Con todo ello, y como conclusión, podría decirse que la Ley 7/2001 y sus normas derivadas han tenido en el plano judicial un éxito sin duda mucho mayor que el que tuvieron en su momento a nivel político y social.

La última resolución que se quiere destacar, finalmente, es la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo penal, Sección 1ª) de 6 de septiembre de 2006. Aun cuando no se trata de un pronunciamiento dictado por un órgano judicial con competencia circunscrita al ámbito territorial de las Islas Baleares, la sentencia sí guarda especial relación con la comunidad autónoma; esta circunstancia, unida a lo relevante de su contenido, de valor ejemplarizante, son lo que motivan que sea traída a colación. Como punto de partida hay que decir que la sentencia del Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación interpuesto contra otra anterior, de fecha 21 de abril de 2005, dictada por la Audiencia Provincial de Palma, en la cual se condenaba a las dos personas procesadas como autoras responsables de sendos delitos de desobediencia a la autoridad y contra los recursos naturales y el medio ambiente. En cuanto a este último tipo delictivo, que es el que ahora interesa, la condena impuesta por la Audiencia Provincial se fundamentaba en el siguiente hecho: el vertido por parte de los acusados de un volumen total de 115.000 m^3 de

residuos de todo tipo, realizado de forma totalmente incontrolada (sin preparación del terreno ni selección de los residuos) y con el resultado de una grave contaminación del suelo y subsuelo (e incluso atmosférica, derivada de la formación de gases de fermentación). Consecuencia de todo ello, la sentencia de la Audiencia Provincial imponía a los procesados sendas penas de multa de 20 meses, con cuota diaria de 60 euros, y arresto de 20 fines de semana. Contra la expresada sentencia recurrieron en casación ambos condenados, con el resultado de la desestimación de todos los motivos de invocados, pero también lo hicieron tanto el Ministerio Fiscal como la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, obteniendo éstos un efecto sí favorable a sus pretensiones. En definitiva, tanto el Ministerio Público como la Comunidad Autónoma alegaron en su momento la incorrecta aplicación por parte de la sentencia recurrida del tipo menos grave del artículo 328 del Código Penal, entendiendo que procedía en su lugar la aplicación del tipo agravado del artículo 325. La sentencia del Tribunal Supremo, como se ha apuntado, acoge el razonamiento y, en consecuencia, casa la de instancia. La consecuencia final, una más que notable elevación de las condenas que, al margen de la multa y otras accesorias, eleva el arresto de 20 fines de semanas a las penas de prisión de 2 años y 3 años y 6 meses para uno y otro acusados.

1.6. Conflictos ambientales

El año 2006 no ha sido desde luego un excepción a lo que viene siendo una constante, desde la constitución de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en el ámbito de los conflictos medioambientales, que se expresa en el destacado papel protagonista que corresponde a las preocupaciones de orden territorial. El que podríamos denominar «conflicto territorial» constituye un hecho fácilmente explicable por la tensión que genera la puesta en contacto de dos fuerzas confrontadas: por un lado, la impulsada por el carácter insular de la comunidad autónoma y la percepción de finitud espacial que de ahí se deriva (más acentuado que en las comunidades continentales), que se traduce en una especial sensibilidad colectiva sobre la vulnerabilidad de los recursos y, entre ellos, de aquel que define la esencia de la insularidad, el suelo; y, por otro lado, la que mueve los acelerados procesos experimentados en el consumo de suelo, generados por la fuerte actividad urbanística que en buena parte se vincula a la oferta de alojamientos (turísticos o residenciales) de temporada. El informe de 2006 sobre los «Cambios de ocupación del suelo en España» elaborado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España *(OSE)* no deja dudas al respecto de lo último dicho. En el año 2000 las Islas Baleares eran la comunidad autónoma, sólo superada por la de Madrid, con mayor porcentaje de superficie urbanizada sobre el total del territorio de la comunidad. A la vez, ocupaba el quinto lugar en el escalafón de comunidades con mayor crecimiento de superficie urbanizada entre los años 1987 y 2000, con un porcentaje de incremento del 41,4%; y alcanzaba la segunda posición, por detrás únicamente por la Comunidad Valenciana, en el caso de crecimiento concentrado en la urbanización costera. Al informe del Observatorio se pueden añadir otros, como el elaborado

por Greenpeace –«Destrucción a toda costa 2006»–, que igualmente se centran en la denuncia de la depredación territorial registrada en Baleares por efecto de la actividad urbanizadora, especialmente perceptible en la zona costera: en cerca de diez millares cifra este último informe las edificaciones construidas sin autorización en la zona de protección de la Ley de Costas. Por otra parte, a todo lo anterior puede añadirse que la aparición de algunos casos de corrupción pública vinculada a operaciones o tramas urbanísticas (en ocasiones con destacada relevancia mediática, como en el denominado «caso Andratx») no ha contribuido lo más mínimo, sino todo lo contrario, a aliviar la percepción que un sector considerable de la sociedad balear tiene de la actividad urbanística como uno de los principales puntos negros de la protección territorial y, por extensión, de la protección medioambiental.

Con todo, hay que decir que la actividad urbanizadora y de edificación no constituye el único referente del conflicto territorial, sino que éste viene a la vez alimentado por otras actuaciones de consumo de suelo (y otros recursos) que son consecuencia, o están íntimamente ligadas, al crecimiento urbanístico. Se trata, en definitiva, de aquellas actuaciones, especialmente identificables con la construcción de nuevos equipamientos e infraestructuras, que impone la necesidad de adaptar la capacidad de prestación de servicios a las puntas de demanda calculadas sobre el conjunto alojativo potencial y los cortos períodos de máxima ocupación. Ejemplo paradigmático de las tensiones a las que nos referimos las constituyen las suscitadas en torno a la política de infraestructuras viarias desarrollada por el Gobierno Balear, centrada en la construcción de nuevas autopistas y autovías, que han alcanzado un nivel de beligerancia particularmente intenso en el caso de Ibiza.

En este contexto, se explica entonces un hecho inusitado ocurrido en el año 2006, como ha sido la presentación de una iniciativa legislativa popular que, avalada por doce plataformas cívicas y la firma de treinta mil ciudadanos, ha pretendido impulsar la aprobación por el Parlamento autonómico de un texto legal destinado al establecimiento de medidas de preservación territorial (declaración de nuevos espacios naturales protegidos, prohibición de nuevos campos de golf, restricciones a la ampliación de los puertos deportivos, etc.). No obstante, la iniciativa ha tenido escaso éxito y una vida muy corta, pues la votación celebrada en el Parlamento el día 17 de octubre de 2006 rechazó su admisión a trámite, contando para ello con veintinueve votos del partido popular gobernante contra veintiocho del resto de fuerzas políticas.

Al margen de los conflictos de orden territorial, aunque de algún modo también conectado al exceso de actividad constructiva y al incremento muchas veces desordenado de la capacidad de población, existe en las islas Baleares otro grave problema medioambiental que sigue sin encontrar una definitiva solución y que, por ello, se ha mantenido durante el año 2006 como uno de los principales centros de atención. Nos referimos al tema de los residuos, preocupante por el incremento notable que progresivamente va alcanzando el volumen generado, pero, mucho más aún, por el deficiente, o muchas veces inexistente, tratamiento que reciben.

De este modo, el vertido incontrolado de residuos constituye uno de los mayores males para el medio ambiente y la salud de las personas a los que se ha de enfrentar la acción de las diferentes administraciones públicas. Según datos dados a conocer por la Consejería de Medio Ambiente, a mediados de año se habían presentado ya cerca de 200 denuncias relacionadas con el vertido irregular de residuos, dando lugar ello a la incoación de 14 expedientes sancionadores. Las cifras son ciertamente alarmantes, y afectan a todo tipo de residuos; así, a modo de ejemplo, datos también procedentes de la Consejería de Medio Ambiente (referidos al año 2004) estiman en una cifra próxima a las 65.000 toneladas el volumen anual de residuos peligrosos generados y, sin embargo, resulta que menos de un tercio de esa cantidad fueron objeto de una correcta gestión. El número de vertederos incontrolados en las islas Baleares supera los varios cientos, muchos de los cuales se generan por el abandono de escombros de la construcción. Con estos datos, no es extraño que los casos de vertidos irregulares constituyan una realidad por desgracia frecuente. Sucesos como el abordado por la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 2006, que se ha referido más arriba (conocido como de «Can Barceló»), u otros como el de «Son Anglada» (sobre vertido de desechos hospitalarios) o el de «Can Set» (sobre vertido de escombros inertes y otros materiales contaminantes) están en la mente de los ciudadanos y también en la agenda de asuntos a resolver de los poderes públicos. Como contrapartida, no obstante, se ha de destacar el endurecimiento de la reacción producida frente a hechos como los señalados, con frecuencia elevada hasta el nivel penal. Baste traer a colación, en este sentido, el último supuesto antes citado («Can Set»), donde la Fiscalía especializada solicita para cada uno de los veintidós imputados por un presunto delito contra el medio ambiente penas que llegan a los cinco años de cárcel.

Finalmente, relacionado también con la cuestión de los vertidos, se ha de hacer una referencia específica al tratamiento de las aguas residuales. Las importantes inversiones realizadas para la construcción de nuevas estaciones depuradoras y la mejora de las existentes ha sido una constante destacada a lo largo de la autonomía. A este esfuerzo se han destinado, como se ha dicho más arriba, una parte considerable de los recursos económicos gestionados por la Consejería de Medio Ambiente durante el año 2006. Sin embargo, la situación dista aún bastante de ser del todo satisfactoria. Prueba de ello la constituye la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 25 de enero de 2006 –citada en el epígrafe 5–, en la que se deja constancia del defectuoso tratamiento dado en algunos casos a las aguas residuales. El resultado, en consecuencia, son vertidos al mar de aguas residuales sin el correcto tratamiento de depuración. El problema es especialmente agudo, por la duración y lo reiterado de los vertidos, en el caso de la Bahía de Palma, hasta el punto de haberse presentado este año, por parte de una asociación de vecinos de esta zona, una denuncia ante el Parlamento Europeo.

2. APÉNDICE INFORMATIVO

2.1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente: Consejería de Medio Ambiente. *Titular:* Hble. Sr. Jaume Font Barceló

2.1.1. Estructura interna

– Secretaría General. *Titular:* Ilmo. Sr. Miquel Manuel Ramis d'Ayreflor Catany.

– Dirección General de Recursos Hídricos. *Titular:* Ilmo. Sr. Joan Crespí Capó.

– Dirección General de Biodiversidad. *Titular:* Ilma. Sra. Juana Xamena Terrasa.

– Dirección General de Caza, Protección de espacios y Educación Ambiental. *Titular:* Ilmo. Sr. Antonio Gómez Pérez.

– Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral. *Titular:* Ilmo. Sr. Ventura Blanch Amengual.

– Dirección General de la Oficina del Cambio Climático. *Titular:* Ilma. Sra. Patricia Conrado Quiroga.

2.1.2. Entes institucionales dependientes de la Consejería de Medio Ambiente

– Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental.

– Instituto Balear de la Naturaleza.

– Espacios de Naturaleza Balear.

2.2. Normativa

2.2.1. Normas legales

– Ley 6/2006, de 12 de abril, Balear de Caza y Pesca Fluvial.

– Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas en las Islas Baleares.

– Ley 16/2006, de 17 de octubre, de Régimen Jurídico de las Licencias Integradas de Actividad de las Islas Baleares.

2.2.2. Normas reglamentarias

– Decreto 28/2006, de 24 de marzo, sobre aprobación de Zonas de Especial Conservación para las Aves en el ámbito de las Islas Baleares.

– Decreto 29/2006, de 24 de marzo, sobre ampliación de la lista de Lugares de Importancia Comunitaria y declaración de más Zonas de Especial Protección para las Aves en el ámbito de las Islas Baleares.

– Decreto 55/2006, de 23 de junio, por el cual se establece el Sistema de Medidas para la Instalación Obligatoria de Contadores Individuales y Fontanería de Bajo Consumo y de Ahorro de Agua.

– Decreto 71/2006, de 28 de julio, de creación de la entidad Espacios de Naturaleza Balear.

– Decreto 72/2006, de 28 de julio, de creación del servicio Instituto Balear de la Energía.

– Decreto de Presidencia 9/2006, de 4 de agosto, de modificación de la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Medio Ambiente.

– Decreto 91/2006, de 27 de octubre, de Regulación de Poblaciones Caprinas, de Ordenación del Aprovechamiento Cinegético de la Cabra Salvaje Mallorquina y de Modificación de los Planes Técnicos.

2.3. Planes y programas

– Plan Director Sectorial para la Gestión de los Residuos Urbanos (no peligrosos) de la Isla de Mallorca (Acuerdo del pleno del Consejo Insular de Mallorca de 6 de febrero de 2006).

– Plan Director Sectorial de Transportes de las Islas Baleares (Decreto 41/2006, de 28 de abril).

– Plan Director Sectorial para la Gestión de los Residuos No Peligrosos de la Isla de Menorca (Acuerdo del pleno del Consejo Insular de 26 de junio de 2006).

– Plan Rector de Uso y Gestión (2006-2011) del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera (Decreto 58/2006, de 1 de julio).

– Programa de Fomento de la Energía Fotovoltaica en las Islas Baleares (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de octubre de 2006).

2.4. Jurisprudencia

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 25 de enero de 2006.

– Sentencia de la Audiencia Provincial de las Islas Baleares (Sección 4ª) de 7 de marzo de 2006.

– Sentencia de la Audiencia Provincial de las Islas Baleares (Sección 3ª) de 10 de marzo de 2006.

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 13 de marzo de 2006.

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 21 de marzo de 2006.

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 4 de abril de 2006.

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) de 19 de mayo de 2006.

– Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo penal, Sección 1ª) de 6 de septiembre de 2006.

XXIV

Política ambiental de La Rioja

RENÉ-JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Sumario

Página

1. Trayectoria general 532
2. Legislación ambiental general 532
2.1. Evaluación de impacto ambiental 533
2.1.1. Planes y programas 533
2.1.2. Proyectos 534
2.2. Autorización ambiental integrada 534
2.3. Licencia ambiental municipal 535
3. Legislación sectorial 535
3.1. Ordenación del territorio y urbanismo 535
3.1.1. Supuestos de sujeción 536
3.1.2. Procedimiento 536
3.2. Aguas 537
3.3. Residuos 539
3.4. Pesca 540
3.5. Otros 541
4. Administración ambiental 541
4.1. Organización 541
4.2. Planificación 542
4.3. Gestión 542
5. Jurisprudencia ambiental 543
6. Problemas 544
Apéndice informativo 546
1. Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial 546
2. Leyes ambientales 546
3. Reglamentos en materia de medio ambiente 546

OBPAM7A240 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:10:36

Página

4. Planes y programas en materia de medio ambiente 547
5. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ... 547
6. Publicaciones 547

* * *

1. TRAYECTORIA GENERAL

Las principales novedades de las que hemos de dar cuenta en la crónica del año 2006 se hallan en el campo normativo. El tronco de la legislación ambiental riojana se ha robustecido con la aparición del Reglamento de ejecución de la Ley de protección del medio ambiente (*infra* 2) y también, aunque de forma indirecta, con la nueva ley autonómica de ordenación del territorio y urbanismo. Además, algunas de sus ramas sectoriales se han renovado por caminos diversos. En materia de residuos, por ejemplo, se ha hecho mediante un reglamento de nueva planta mientras que en materia de aguas residuales se ha optado por modificar la regulación legal del saneamiento y depuración a través de la socorrida ley de acompañamiento a los presupuestos. Sobre precedentes de ínfimo rango reglamentario, en fin, el sector de la pesca se ha dotado de una ley específica (*infra* 3).

En el campo organizativo se han registrado cambios de menor porte que, en todo caso, no han afectado a la Administración ambiental general si bien no desaprovecharemos la ocasión para destacar la creación y puesta en marcha de la institución del Defensor del Pueblo riojano (*infra* 4). Nos ocuparemos también, aunque en líneas muy generales, de la aplicación cotidiana del Derecho ambiental por las Administraciones públicas y por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (*infra* 5). Más allá de lo que permite la metodología jurídica, por último, intentaremos asomarnos a la realidad para comprobar que la protección del ambiente no ocupa un lugar preferente entre las preocupaciones de la sociedad riojana (*infra* 6).

2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL GENERAL

Por Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, se ha aprobado el Reglamento de desarrollo del Título I de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja. Se trata de una norma necesaria y esperada que se publicó el 16 de noviembre y ha entrado en vigor tres meses después. El proceso de elaboración se ha alargado debido fundamentalmente a la inestabilidad normativa propia del sector pero, en líneas generales, ha dado como resultado un buen reglamento ejecutivo. Esta valoración no pretende ocultar que hay otros aspectos de la Ley que han quedado por el momento sin desarrollo puesto que este Reglamento se ocupa únicamente de la «intervención administrativa» que, a fin de cuentas, es el núcleo central de la regulación legal.

OBPAM7A240 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:10:36

Contiene 62 artículos estructurados en cuatro Títulos así como una disposición adicional, dos transitorias, una derogatoria y otra final y se completa con cinco anexos. El Título I ofrece una serie de disposiciones comunes, el Título II regula la evaluación de impacto ambiental, el Título III la autorización ambiental integrada y el Título IV la licencia ambiental municipal. Su rasgo más característico es su finalidad eminentemente práctica que, en línea con la Ley, pretende, «en la medida de lo posible, otorgar claridad y sencillez al sistema de intervención administrativa en materia de medio ambiente». Lo que aporta, en consecuencia, no son tanto innovaciones de fondo impropias de una norma reglamentaria sino prescripciones útiles sobre todo en el plano de los procedimientos requeridos para la aplicación de la Ley.

En este contexto general hay dos aspectos que en una primera lectura llaman la atención. El primero radica en que el Gobierno ha renunciado a desarrollar el dispositivo sancionador previsto en la Ley seguramente por entender que tiene una densidad normativa suficiente para su aplicación directa. El segundo es que opta por el sistema de anexos para delimitar el ámbito de aplicación de cada una de las tres técnicas de intervención horizontal. Esta opción resulta técnicamente discutible en la medida en que el legislador riojano había dejado clara su voluntad de no adoptar medidas de mayor protección autonómica al menos respecto de la evaluación de impacto ambiental y de la autorización ambiental integrada. Así las cosas, si estos anexos coinciden con los del Estado resultarían innecesarios pero si no coincidieran podría vulnerarse el principio de reserva de Ley. De ahí pueden surgir problemas prácticos que tal vez no se solucionen por completo con la habilitación al Consejero para adaptar los Anexos «a las modificaciones que, en su caso, se produzcan en la legislación básica del Estado» (Disposición Final Única).

2.1. Evaluación de impacto ambiental

2.1.1. Planes y programas

Asunto importante que ha quedado fuera del Reglamento es la evaluación conjunta o estratégica de planes y programas. Ésta, se limita a decir, «se regirá por lo dispuesto en la normativa estatal básica y en su caso, en la legislación sectorial reguladora de la elaboración y aprobación de los correspondientes planes y programas» (artículo 11.2). Esta remisión sólo ha sido atendida hasta el momento por la nueva regulación legal de los planes de ordenación del territorio y urbanismo, como veremos *infra* 3.1. Por cierto, desde el punto de vista económico-financiero, se ha procedido a suprimir la tarifa «evaluación de impacto ambiental de planes y programas» de la «tasa por servicios en materia de calidad ambiental» (artículo 25.Segundo de la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2007, que ha modificado a tal efecto la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos).

2.1.2. Proyectos

Consecuentemente, la regulación del Título II del Reglamento que estamos comentando se ciñe exclusivamente a la evaluación de impacto ambiental de proyectos. En este ámbito, el Capítulo II se divide en tres secciones; la primera ofrece tres definiciones y alude al trámite de consultas previas, la segunda detalla el contenido del estudio de impacto ambiental y la tercera regula el procedimiento que culmina con la declaración de impacto. Ya en relación con la eficacia de ésta, el Capítulo III se refiere a cuestiones de vigilancia, a la posibilidad de suspensión de actividades y a la exigencia de responsabilidades civiles.

Es notorio que la redacción de este Título se ha inspirado en el Reglamento estatal aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre. Las diferencias con aquel texto, hasta ahora aplicable en La Rioja sólo por vía de supletoriedad, son pocas pero cuando existen parecen proceder de un doble impulso. De un lado, la propia experiencia de la Administración riojana. De otro, las nuevas bases estatales introducidas en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 por las Leyes 9/2006, de 28 de abril, y 27/2006, de 18 de julio. En relación con las posibilidades de participación ciudadana que brindan estas últimas, sin embargo, cabe advertir que nuestro Reglamento no ha creído oportuno facilitarlas desde el momento de las consultas previas (artículo 15).

2.2. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

El Título III del Reglamento dedica a la autorización ambiental integrada otros tres capítulos. El primero recoge las «normas generales», el segundo se ocupa del «procedimiento» –con tres secciones relativas a la «solicitud», a la «tramitación» y a la «resolución», respectivamente– y el tercero precisa el régimen de renovación y revisión de esta peculiar autorización.

Respecto de las bases estatales fijadas por la LPCIC, el Reglamento riojano concreta en detalle los supuestos de modificación sustancial (artículo 37 que llega a establecer, en ocasiones, porcentajes de incremento en el consumo de agua o energía, en los niveles de emisión o vertido y en la producción de residuos). También incluye dentro de la documentación del proyecto que ha de acompañar a la solicitud el «informe de situación del suelo» [artículo 41.a), con expresa referencia al Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los estándares para la declaración de suelos contaminados] y concreta que el contenido del informe municipal ha de versar sobre aspectos puramente urbanísticos [artículo 41.b)]. Por último, diseña los trámites preceptivos de un procedimiento administrativo que es común para la renovación y para la revisión de la autorización ambiental integrada (artículo 51).

OBPAM7A240 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:10:36

2.3. Licencia ambiental municipal

Finalmente, y respetando la simetría de los anteriores, el Título IV del Reglamento regula la denominada licencia ambiental: en su Capítulo I recoge las «normas generales», en el segundo ofrece las reglas de procedimiento y en el tercero aborda cuestiones de eficacia como las relativas a la transmisibilidad, la revisión y la caducidad de estas licencias.

Al analizar este Título es obligado partir de la afirmación contenida en su preámbulo y conforme a la cual se entiende que la Ley 5/2002 «dejó sin efecto» el RAMINP en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Naturalmente, este «desplazamiento» –que sólo es constitucionalmente posible en la medida en que, como venimos sosteniendo, aquella norma estatal carece de carácter básico– tiene derivaciones sobre las que luego hemos de volver. Pero en este momento interesa enlazarlo con la exigibilidad de la licencia ambiental. A este respecto, «el listado de actividades que quedaban sometidas al RAMINP de 1961, que había quedado claramente obsoleto, ha sido sustituido por el Anexo V de este Reglamento, que relaciona, con carácter enunciativo, las que requieren licencia ambiental». No obstante, esta regla requiere dos precisiones. De una parte, se someten también a esta licencia las «modificaciones sustanciales», entendiendo por tales las indicadas en el artículo 53. De otra, se tiene presente la posibilidad de excluir ciertas actividades «exentas» pero para poder identificarlas habrá que esperar a la Orden que establezca los «parámetros» que permitan comprobar en cada caso «su escasa incidencia en el medio ambiente o en la salud de las personas» (artículo 52.3 y Disposición Transitoria Segunda).

3. LEGISLACIÓN SECTORIAL

3.1. Ordenación del territorio y urbanismo

Siempre es todo un acontecimiento la aparición de una norma como la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja. Máxime cuando, en línea con el Derecho autonómico comparado más reciente, las referencias al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente son constantes entre los principios y fines que asume en su Título Preliminar. Pero esta macroley, que sigue la estructura sistemática que se ha hecho ya típica y que consta de 237 artículos, nos obliga en este comentario de urgencia a ser muy selectivos y centrar nuestra atención en uno de sus muchos puntos relevantes. Se trata del modo en que se ha plasmado el régimen de evaluación ambiental de los planes y programas territoriales y urbanísticos. Esto ha sido, precisamente, lo que ha motivado su primera y muy temprana modificación que se ha operado por el artículo 35 de la ya citada Ley 11/2006.

La exposición de motivos de esta última explica que la Ley estatal 9/2006 y la Ley autonómica 5/2006 se tramitaron «paralelamente» y su aprobación fue casi

«simultánea», razón por la que «se hace necesaria una adaptación urgente de nuestra Ley» especialmente «a la terminología y plazos introducidos con carácter básico por el Estado». La preocupación terminológica –tal vez injustificada– aflora desde la primera regla según la cual «cuando la Ley 5/2006 utilice las expresiones evaluación ambiental estratégica, estudio de impacto ambiental y declaración de impacto ambiental, éstas se sustituirán, respectivamente, por evaluación ambiental del planeamiento, informe de sostenibilidad ambiental y memoria ambiental cuando se refieran a instrumentos de planificación urbanística» (artículo 35.Primero de la Ley 11/2006). Con estas y otras precisiones, pues, y a falta de una regulación general a la que como hemos visto el Reglamento de la Ley 5/2002 ha renunciado, es la propia Ley 5/2006 la que establece los supuestos de sujeción a esta forma de intervención ambiental y las reglas de procedimiento aplicables.

3.1.1. Supuestos de sujeción

En cuanto a lo primero, debemos partir de la Disposición Adicional Quinta. En su virtud, quedan sometidas a evaluación ambiental la Estrategia Territorial de La Rioja, las Directrices de Actuación Territorial y las Zonas de Interés Regional, lo cual parece excluir otros instrumentos de ordenación del territorio como, por ejemplo, los Proyectos de Interés Supramunicipal que, de ser así, se supone seguirían el régimen ordinario de la evaluación de impacto ambiental de proyectos.

En su virtud también quedan sometidas la aprobación y la revisión de los planes generales municipales y de los planes especiales independientes en todo caso, así como del planeamiento de desarrollo que incorpore ámbitos de suelo urbanizable no delimitado (planes parciales) o que se dicte en desarrollo de planeamiento general no evaluado (planes parciales y demás planes especiales).

En su virtud, en fin, quedan sometidas también las modificaciones de los instrumentos citados pero sólo «cuando produzcan efectos significativos sobre el medio ambiente». Se entiende que tal supuesto se produce cuando la modificación afecte a espacios protegidos por la Directriz del Suelo No Urbanizable de La Rioja, incluidos en la Red Natura 2000 o en la lista de humedales del Convenio de Ramsar, cuando se desclasifique suelo no urbanizable de especial protección, cuando se prevean proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, cuando se generen impactos por acumulación o sinergia de diferentes proyectos o, en fin, cuando concurran otras circunstancias que puedan suponer un riesgo ambiental.

3.1.2. Procedimiento

En cuanto al procedimiento, la reforma ha suprimido la referencia que en esta misma Disposición se hacía a las «determinaciones» del «Estudio de Impacto Ambiental» y ha alterado la redacción de su apartado final que ahora prescinde de plazos y señala que «el órgano competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo» (antes decía el órgano ambiental) «elaborará y emitirá la Memoria Ambiental, en todo caso, con anterioridad al acto final de aprobación del instru-

mento al que se refiera, y la publicará juntamente con la aprobación definitiva del instrumento en el Boletín Oficial de La Rioja». Para más detalles hay que acudir a las reglas específicas de elaboración de cada instrumento: artículo 20 para la Estrategia Territorial de La Rioja, artículo 24 para las Directrices de Actuación Territorial, artículo 32 para las Zonas de Interés Regional y artículo 87 para los Planes Generales Municipales (y planes especiales por remisión del artículo 91).

Esta opción por la dispersión normativa tiene la ventaja de adaptar los trámites a las peculiaridades de cada instrumento pero no está exenta de inconvenientes que tal vez no han sido suficientemente resaltados, por secundarios, en el debate de una ley tan compleja. Bastará indicar a este respecto y con carácter general que hubiera sido preferible otro modelo porque no puede decirse que se haya producido un auténtico desarrollo normativo de las bases estatales en la materia. A su aplicación directa habrá que seguir recurriendo para superar problemas de interpretación que de otro modo podrían vulnerar el derecho de los ciudadanos a la participación. Por ejemplo, aunque el tenor literal de esos preceptos autonómicos no garantiza efectivamente la participación desde la fase más temprana, que es la de determinación del alcance del informe de sostenibilidad, hay que entender que las Administraciones riojanas están obligadas a respetar ese derecho por aplicación directa del artículo 9 de la Ley estatal 9/2006.

Bien es verdad, no obstante, que estos supuestos tenderán hacia la marginalidad al haber prosperado la pretensión de establecer un único documento de referencia que se ha de aplicar con carácter general, en aras de la eficacia, para la redacción de los informes de sostenibilidad ambiental de la mayoría de estos planes. Tal documento se ha aprobado definitivamente –y no sometido a información pública, como aclara una posterior corrección de errores– por una simple Resolución de 18 de diciembre de 2006 del Director General de Calidad Ambiental (BOR de 23 de diciembre de 2006 y 11 de enero de 2007). En su Anexo I determina la amplitud y nivel de detalle del informe, los criterios estratégicos a considerar y los indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad. En su Anexo II identifica las Administraciones públicas y el público interesado que ha de participar en la fase posterior de consultas. Queda la impresión de que, por su contenido –que no parece en principio objetable– este documento tiene naturaleza jurídica reglamentaria y, en consecuencia, debería haber adoptado la forma de disposición general.

3.2. Aguas

La Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, ha sido objeto de importantes modificaciones por la omnipresente Ley 11/2006. Parte de ellas afectan a la regulación del canon de saneamiento y van principalmente referidas a la exención del consumo de agua para riego agrícola, a la cuota tributaria y al régimen de compatibilidad con otros tributos (artículo 24 de la Ley 11/2006). Con todo, hay otro nutrido conjunto de quince

OBPAM7A240 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:10:36

modificaciones operadas por el artículo 33 de la misma Ley 11/2006. Dentro de este segundo grupo se encuentran las que despiertan mayor interés que son las que obligan a la «participación de los nuevos desarrollos urbanos en los gastos de construcción y/o ampliación de las instalaciones generales de saneamiento y depuración» (artículo 33.Noveno de la Ley 11/2006, que da nueva redacción al artículo 46 de la Ley 5/2000).

A estos efectos, se entenderá por «nueva actuación» las intervenciones orientadas a incorporar suelo al proceso urbanizador mediante «desarrollo urbanístico aislado» –que es aquél que pueda constituir nuevos núcleos de población o no tenga continuidad con la trama urbana preexistente del municipio– o mediante «desarrollos urbanísticos industriales» que superen determinados umbrales de superficie por población (artículo 33.Noveno.1 de la Ley 11/2006). La obligación de participación de estas nuevas actuaciones en los gastos señalados se establece en una cantidad de euros por habitante equivalente que crece a medida que disminuye la población de los municipios que constituyan la aglomeración a la que se incorpora el vertido y que será actualizada conforme al IPC. Determinada en cada caso previo informe del Consorcio de Aguas y Residuos, dicha cantidad tiene a todos los efectos el carácter de coste de urbanización.

Con esta obligación están relacionadas otras modificaciones como la que opera el artículo 33.Tercero de la Ley 11/2006 en el artículo 16 de la Ley 5/2000. En su virtud, reglamentariamente podrán establecerse límites de carga o caudal por encima de los cuales no pueden autorizarse vertidos no domésticos a las redes o a las instalaciones de saneamiento y depuración. No obstante, los entes públicos responsables de las instalaciones podrán suscribir convenios con quienes pretendan realizar tales vertidos al objeto de determinar las aportaciones económicas que deban realizar para financiar su ampliación o adaptación.

Proyección urbanística tienen también las previsiones introducidas por el artículo 33.Décimo de la Ley 11/2006, que añade una nueva disposición adicional sexta en la Ley 5/2000 para posibilitar, ya desde el planeamiento, la separación de aguas residuales y pluviales así como el aprovechamiento de estas últimas. De estas obligaciones quedan exentas las urbanizaciones previstas en planes parciales aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley y cuya ejecución se inicie en el plazo de dos años desde la fecha indicada (artículo 33.Decimotercero de la Ley 11/2006, que añade una Disposición transitoria octava en la Ley 5/2000).

Todo ello resta protagonismo en una crónica como ésta a otras modificaciones que en condiciones normales hubieran requerido mayor espacio como las relativas al régimen de intervención aplicable a sistemas de depuración individual con infiltración controlada (artículo 33.Primero y Duodécimo), mejoras en los dispositivos de control de vertidos (artículo 33.Segundo, Cuarto y Undécimo), nuevos parámetros y valores límite de emisión del Anexo II (artículo 33.Decimocuarto y Decimoquinto) y redacción completamente nueva de la tipificación de infracciones y sanciones (artículo 33.Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo).

3.3. Residuos

El Decreto 4/2006, de 13 de enero, regulador de las actividades de producción y gestión de residuos, viene a confirmar que en La Rioja las autorizaciones sectoriales de producción y gestión de residuos mantienen plena sustantividad y, en consecuencia, cuando tales actividades no están sometidas a autorización ambiental integrada, no se integran en la licencia ambiental municipal. Y ello pese a lo que podría deducirse del impacto, ciertamente problemático, de la Disposición Derogatoria Única de la LPCIC sobre la Ley estatal 10/1998, de residuos.

Me parece que ésta es la principal consideración jurídica que suscita este reglamento que, por lo demás, puede resultar muy útil en términos prácticos. Tiene por objeto inicial regular el procedimiento de concesión de las autorizaciones autonómicas para la realización de actividades de producción y gestión de residuos «que no tengan la consideración de urbanos». Parte al efecto de una distinción entre aquellas actividades que requieren autorización administrativa y aquellas otras que están únicamente sometidas al régimen de inscripción registral. A las primeras se refiere específicamente el Capítulo II de la norma que identifica las actividades sometidas a autorización (artículo 4 para las de producción y artículo 5 para las de gestión) y establece el procedimiento a seguir para su otorgamiento o denegación (artículo 6) así como el régimen jurídico peculiar del contenido y eficacia de dicha autorización sectorial (artículos 7 a 12).

Pero el caso es que tanto las actividades autorizadas como las meramente comunicadas han de ser objeto de inscripción registral. A tal fin, el Capítulo III crea y organiza dos registros administrativos: el Registro de Actividades de Producción de Residuos y el Registro de Actividades de Gestión de Residuos (artículos 15-19) mientras que el Capítulo IV regula el procedimiento de inscripción y el régimen de los diferentes asientos (artículos 20-25). Interesa aclarar en este punto que hay actividades que han de inscribirse «a instancia de parte» (como los pequeños productores de residuos peligrosos, por ejemplo) frente a otras que se inscribirán necesariamente de oficio. Estas últimas son las «autorizadas de acuerdo con el procedimiento regulado en el presente Decreto, o que hayan obtenido una autorización ambiental integrada» y, en general, todas aquellas «que deban ser autorizadas por el órgano ambiental competente» (artículo 14.1.B para actividades de producción y artículo 14.2.B para actividades de gestión). Hay que entender, pues, que el Capítulo II de este Reglamento no se aplica a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada y hubiera sido conveniente aclararlo al delimitar su ámbito de aplicación.

Por su parte, el Capítulo V instaura un sistema de autocontrol al que quedan sometidas las «instalaciones donde se produzcan más de 10.000 kilogramos anuales, así como las instalaciones de valorización y eliminación de residuos peligrosos». Estas instalaciones «deberán ser controladas por un Organismo de Control autorizado en materia de medio ambiente, como mínimo, una vez cada dos años» mediante informes que los titulares han de remitir al órgano competente (artículos

26 y 27). Hay, no obstante, un régimen atenuado para las instalaciones que cuenten con un sistema actualizado de ISO 14000 (donde el control será cada tres años) y una posibilidad de exención para las adheridas al EMAS comunitario (artículo 28). También hay una previsión conforme a la cual «en tanto no se proceda al desarrollo reglamentario de la Ley 5/2002» este sistema de autocontrol «se aplicará» a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, a evaluación de impacto ambiental e incluso a «licencia ambiental de los Ayuntamientos, cuando éstos lo requieran» (Disposición Transitoria Tercera). Aprobado el Reglamento, según nos consta, no hay en él ninguna referencia a este asunto.

Finalmente, el Capítulo VI remite al régimen de infracciones y sanciones de la Ley estatal de residuos (artículo 29) 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 (artículo 30).

3.4. PESCA

La Ley 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja, se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva que esta Comunidad Autónoma ostenta en materia de pesca fluvial y lacustre y acuicultura en virtud del artículo 8.21 de su Estatuto de Autonomía. Se estructura en diez títulos, además del preliminar, con un total de 97 artículos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales. Tiene por objeto «la protección, conservación, fomento y aprovechamiento ordenado de los recursos de pesca existentes en los cursos y masas de agua de la Comunidad, haciéndolo compatible con el mantenimiento de un estado de conservación favorable de las especies, así como regular el ejercicio de la pesca y proteger los ecosistemas acuáticos, en cuanto son indispensables para el mantenimiento de aquélla». A tal efecto, recoge entre otros «principios inspiradores» los de «utilización ordenada y aprovechamiento sostenible de los recursos piscícolas», «mejora de la calidad ecológica de los cursos y masas de agua» y preservación de «la biodiversidad de los ecosistemas acuáticos» y de la «diversidad genética».

Su Título I se ocupa de las especies objeto de pesca. Su Título II regula el estatuto jurídico del pescador estableciendo los requisitos formales necesarios para el ejercicio del derecho a pescar (licencias, autorizaciones y otros permisos). El Título III versa sobre los cursos y masas de agua que obliga a señalizar tras quedar clasificados bajo distintos criterios. El Título IV prevé instrumentos de planificación y ordenación como el Plan General de ordenación piscícola, los planes técnicos, los planes de aprovechamiento de aguas libres, inventarios y la orden anual de pesca. El Título V recoge medidas de protección, conservación y fomento de las especies mediante prohibiciones de carácter biológico y otras relativas a los medios y procedimientos de pesca. El Título VI hace lo propio respecto del medio acuático. El Título VII se refiere a la acuicultura, a las repoblaciones y a la comercialización y transporte de la pesca. El Título VIII, dedicado a la administración de la pesca,

crea el Consejo de Pesca de La Rioja, alude a las sociedades de pescadores y a las entidades colaboradoras y ordena la gestión de aprovechamientos de cotos de pesca. El Título IX reorganiza la vigilancia de la pesca y, por último, solventando viejas carencias en torno al principio de reserva de ley, el Título X se ocupa de las infracciones y sanciones.

De todo ello merece ser destacado el esfuerzo realizado en el Título VI para articular debidamente las competencias autonómicas en materia de pesca con las estatales en materia de dominio público hidráulico. Al margen de las referencias al «caudal ecológico mínimo» (artículo 51) y a los «vertidos» (artículo 57), es muy significativa la obligación que impone a «las Administraciones con competencias en materia hidráulica» de remitir copia de los expedientes que tramiten a la Consejería «para que ésta pueda manifestar las condiciones que considere conveniente imponer para salvaguardar el medio acuático y la riqueza piscícola» (artículo 52). Más aún, según este mismo precepto, «cuando, a juicio de la Consejería la actuación, autorización o concesión» –hidráulica, no se olvide– «pudiera implicar riesgos para el medio acuático o las especies objeto de pesca, será preceptiva la previa presentación de un estudio de afecciones ambientales». Entendemos que todo ello respeta las competencias estatales puesto que encuentra cobertura en el criterio de compatibilidad establecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia y, además, la exigencia de ese «estudio de afecciones ambientales» puede perfectamente integrarse con la regulación contenida en el artículo 98 TRLA.

3.5. Otros

Para concluir este apartado reseñaremos brevemente el resto de las aportaciones ambientales de la Ley 11/2006, que son las siguientes. A petición del Ayuntamiento de Villanueva de Cameros, el Parlamento riojano ha aprobado la ampliación en 161 hectáreas de la Reserva regional de caza de La Rioja Cameros-Demanda (artículo 31). También ha modificado los plazos de prescripción de las infracciones en materia de patrimonio forestal para adecuarlos a lo dispuesto en la nueva Ley estatal de montes (artículo 89.4 de la Ley 2/1995 en la redacción dada por el artículo 32 de la Ley 11/2006). En fin, el régimen del Parque Natural de la Sierra Cebollera se ha visto alterado en dos puntos. De un lado, se ha eliminado la revisión obligatoria de su Plan Rector de Uso y Gestión cada cuatro años. De otro, el sistema de nombramiento de su Director se ha asimilado al que rige en La Rioja para puestos similares (artículos 9.3 y 10.1 de la Ley 4/1995 en la redacción dada por el artículo 34 de la Ley 11/2006).

4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

4.1. Organización

Resulta obligado iniciar este apartado dando la bienvenida a una Institución que sin duda va a fortalecer las posibilidades de control de la aplicación del Dere-

cho ambiental autonómico como es el Defensor del Pueblo riojano; institución que se crea por Ley 6/2006, de 2 de mayo y para la que ha sido nombrada María del Bueyo Díaz Jalón, que tomó posesión del cargo a finales de año.

Como órgano de consulta y participación se ha creado el Foro Riojano para la Responsabilidad Social de la empresa. Lo ha hecho el Decreto 26/2006, de 28 de abril, que lo adscribe a la Consejería competente en materia de empleo y relaciones laborales y regula su composición, organización y funciones. También se ha creado este año la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama. El Decreto 31/2006, de 19 de mayo, adscribe este órgano a la «Consejería que tenga atribuida la función de promoción e impulso de la estrategia de desarrollo sostenible», señala sus objetivos y funciones y regula su composición y funcionamiento. Cabe añadir que la ya tantas veces citada Ley 11/2006 ha procedido a la declaración de la mercantil «Prorioja SA» como medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración. Su capital social pertenece íntegramente a la Comunidad Autónoma y tiene como fines sociales primordiales los relacionados con la promoción de las marcas de calidad de La Rioja y de sus sectores y productos industriales, artesanales, comerciales y medioambientales.

4.2. Planificación

Durante el período considerado se han sometido a información pública las memorias del Plan director de saneamiento y depuración 2005-2015 y del Plan director de residuos 2006-2015 que –a diferencia del Plan de Vivienda aprobado por Decreto 10/2006, de 27 de enero– prosiguen su tramitación. Por otra parte, y en ejecución del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados, se ha publicado la Primera Adenda al convenio suscrito al efecto con el Ministro de Medio Ambiente y se ha formalizado otro con el Instituto Geológico y Minero de España. Ligado en cierto modo con esto último, por Decreto 12/2006, de 3 de febrero, se ha procedido a ampliar la relación de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario que ahora incluye la «masa de agua subterránea del aluvial del Oja» y «un área del Glacis de Aldeanueva de Ebro».

4.3. Gestión

Los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2006 ascendieron a un total cercano a los 1.113 millones de euros. De ellos correspondieron al Departamento 71 millones, la mayor parte de los cuales se asignaron a las direcciones generales de medio natural y calidad ambiental (unos 50 millones). Por capítulos, la previsión conjunta de inversiones reales superaba los 20 millones y las transferencias al Consorcio de Aguas y Residuos se elevaban por encima de los 10. La mayoría de los 20 millones restantes eran para gasto corriente aunque en manos de Medio Natural quedaban algo más de 5 para transferencias.

Muchas de las decenas de órdenes dictadas por la Consejera durante este período se encuadran, precisamente, en la acción administrativa de fomento pues

regulan y convocan diversos tipos de ayudas especialmente en el sector de la caza aunque también en otros como la protección de la fauna o los bosques. Esta línea de actuación se rige ahora por el nuevo Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el sector público en desarrollo de las bases establecidas por la Ley General de Subvenciones estatal.

En cuanto a la actividad de policía, el Boletín refleja, como cada año, medidas de regulación de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas así como de lucha contra incendios y algunas resoluciones del Director General de Calidad Ambiental por las que se ejercitan sus potestades de intervención sobre proyectos sometidos a EIA y AAI aunque, por lo general, de escasa importancia como una granja de gallinas o un vertedero de residuos inertes. En sentido inverso, se ha decidido no someter a EIA el Parque de Paleoaventura de Enciso, cierta concentración parcelaria, la ampliación de una cantera o la revisión del plan general de Logroño para la delimitación del sector «Parque Digital».

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

En el Apéndice informativo adjunto se reseñan las sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que han aplicado legislación ambiental en el período aquí considerado. Los bloques más numerosos corresponden a cuestiones de caza y aguas, seguidos de cerca por el relativo a actividades clasificadas. Son, precisamente, estos últimos pronunciamientos los que, por encima de otras consideraciones, suscitan una cuestión de alcance general en la medida en que suelen referirse al RAMINP como «norma estatal de carácter básico» (Sentencias de 31 de enero y de 26 de octubre de 2006, por ejemplo). Ésta es una afirmación que no resulta de recibo en una Comunidad Autónoma como La Rioja que, si no lo hizo ya abiertamente con la Ley 5/2002 –como afirma ahora el Gobierno en su Reglamento de ejecución–, lo ha desplazado conscientemente al menos desde la reforma en ella operada en el año 2003. Y lo ha hecho, por cierto, de la forma más pacífica y natural sin que nadie hasta el momento haya iniciado ningún procedimiento de impugnación de la normativa riojana por supuesta extralimitación competencial. Creo, en consecuencia, que la Sala debería rectificar su criterio sobre el sistema de fuentes en la materia mientras, claro está, no se active la vía de la cuestión de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional –que es el único que puede hacerlo– resuelva de una vez por todas esta polémica cada vez más extendida.

Por lo demás, y en general, no puede decirse que la jurisprudencia encontrada contenga aportaciones relevantes para la interpretación del Derecho ambiental riojano. Como excepción cabe citar la Sentencia de 20 de abril de 2006 que pone fin al conflicto entablado entre el Ayuntamiento de Arrúbal y la Administración autonómica a cuenta de la ejecución de un proyecto «de interés general» previsto en el Plan Director de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. Y ello porque no sólo afirma que, conforme a la Ley 5/2000, no es necesaria en estos

casos la previa licencia municipal de obras, sino que, conforme a la Ley de ordenación del territorio y urbanismo, tampoco lo es la autorización autonómica de usos en suelo no urbanizable. Por cierto que la Sala dirá además que, dado que por sus características quedaba por debajo de los umbrales aplicables, el proyecto no estaba sometido a evaluación de impacto ambiental propiamente dicha aunque sí a la evaluación «establecida por el Plan Especial de Protección del Medio Natural de La Rioja».

En cuanto al resto, dejaremos constancia muy sintética de los siguientes pronunciamientos:

– Las Sentencias de 10 de febrero y 23 de marzo de 2006 aclaran que la competencia objetiva para enjuiciar los actos dictados por organismos como la Confederación Hidrográfica del Ebro, dictados en ejercicio de sus competencias sobre el dominio público, no corresponde a los Juzgados sino a las Salas de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia y que, de existir varias, la competencia territorial para conocer de resoluciones sancionadores «deberá discernirse por la propia recurrente haciendo uso de la opción que le reconoce la regla segunda del artículo 14.1 LJ».

– La Sentencia de 17 de mayo de 2006 dice que no debía someterse a evaluación ambiental un plan urbanístico «porque a la fecha en que se procedió a la aprobación inicial» (29 de agosto de 2002), no era aplicable la Ley 5/2002, «que se aprobó el 12 de octubre de 2002». El problema es que con este argumento no se responde a los demandantes que habían fundado el sometimiento en el posible efecto directo de la Directiva 2001/42.

– La Sentencia de 18 de julio de 2006 declara la nulidad de dos preceptos de la Ordenanza sobre instalación de antenas del Ayuntamiento de Rincón de Soto. En concreto, eran los que exigían una fianza que «implica una prestación de naturaleza patrimonial sin previa cobertura legal». Sin embargo, tiene interés agregar que la Sala confirma su validez en todo lo demás rechazando uno a uno los supuestos vicios invocados por Telefónica Móviles. Así, el Ayuntamiento es titular de competencias urbanísticas y las ha ejercitado con arreglo al principio de proporcionalidad tanto al limitar la instalación de antenas de telefonía móvil en la proximidad de «centros sensibles», como al requerir la «mejor tecnología disponible que sea compatible con la minimización del impacto visual», al exigir licencias condicionadas y «con una duración limitada de dos años» o al prever la «orden de desmontaje».

6. PROBLEMAS

En la línea de incremento de la conflictividad interinstitucional que ya apuntamos en nuestra anterior crónica, durante el año 2006 el Gobierno de La Rioja ha impugnado dos leyes estatales y en ambos casos aparecen involucrados aspectos ambientales. Por Providencia de 26 de septiembre el Tribunal Constitucional ha

OBPAM7A240 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:10:36

admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 50.1 y 54 bis de la Ley estatal de montes en la redacción dada por la Ley 10/2006. Además, e invocando entre otras cosas la posible afección a competencias e intereses de La Rioja en materia de aguas, mediante Acuerdo de 5 de octubre de 2006 el Gobierno autonómico decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra numerosos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por su parte, el Gobierno de la Nación ha impugnado ante la Jurisdicción contencioso-administrativa el Decreto 54/2006, de 15 de septiembre, relativo a las medidas preventivas contra el tabaquismo y la Confederación Hidrográfica del Ebro ha ratificado la sanción al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja por los vertidos del polígono de Cantabria en Logroño.

En otro orden de consideraciones, hay que constatar que el centro de la agenda política está ocupado por preocupaciones de otro tipo y muy especialmente por la reivindicación de infraestructuras de competencia estatal como las obras hidráulicas. En ese escenario, las presiones ecologistas consiguen condicionar el debate político muy ocasionalmente. Así ha sucedido, por ejemplo, con un proyecto privado para instalar una planta de reciclaje de neumáticos en Valverde que ha concitado un unánime rechazo político y social.

A comienzos de año, los grupos ecologistas riojanos manifestaron su satisfacción ante el anuncio de cierre de la central nuclear de Garoña. Pero sus denuncias se han concentrado en dos asuntos principales. Uno ha sido el incremento –que consideran abusivo– de las tarifas de la tasa por prestación de los servicios autonómicos de información ambiental, que ha motivado las quejas del Colectivo de Ecologistas Riojanos ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y ante la Defensora del Pueblo de La Rioja. El otro, la ejecución, al parecer sin evaluación de impacto ambiental, de las obras de la minicentral eléctrica de Torremontalbo, en la margen riojana del Ebro, que también ha llegado a la Defensora e incluso hasta Bruselas. Por otra parte, este mismo colectivo ha propuesto la paralización de nuevas instalaciones eólicas y la redacción de un Plan eólico consensuado así como la creación inmediata de un servicio de inspección en suelo no urbanizable.

En relación con esto último, los diversos avatares registrados por el expediente de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Logroño han puesto de manifiesto las desmedidas previsiones de crecimiento que se advierten en numerosos municipios de la región. Según datos ofrecidos por la prensa local, «la construcción alcanza un récord de 7.300 viviendas al año, aunque se modera el alza» mientras que «los campos de golf ya definidos proyectan 9.000 viviendas en La Rioja y su entorno». La declaración de impacto ambiental de uno de ellos considera que «no vulnera los principios del desarrollo sostenible» la modificación de un plan general municipal que propone una reclasificación de 1.230.585,35 metros cuadrados de suelo no urbanizable («especialmente protegidos para usos agrícolas» casi en su totalidad) para posibilitar la creación de un campo de golf, con su casa club y hotel, y la construcción de 1.538 viviendas asociadas «con capacidad para acoger una población de 5.000 habitantes residentes temporales y 560 permanen-

tes». Y todo ello en un municipio de 10.647 habitantes que en los últimos cinco años no había crecido más de mil (BOR núm. 169, de 23 de diciembre de 2006).

APÉNDICE INFORMATIVO

1. Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial

Consejera: Aránzazu Vallejo Fernández, que además es Vicepresidenta del Gobierno.

Secretaría General Técnica: Ezequiel Fernández Navajas.

Dirección General de Turismo: Mónica Figuerola Martín.

Dirección General de Medio Natural: Miguel Urbiola Antón.

Dirección General de Calidad Ambiental: Fernando Flores Martínez (que es también Presidente del Consorcio de Aguas y Residuos).

Dirección General de Política Territorial: María Martín Díez de Baldeón.

2. Leyes ambientales

Ley 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja.

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo.

Ley 9/2006, de 18 de octubre, para la aprobación y autorización del Protocolo General entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con diversas actuaciones en materia de carreteras.

3. Reglamentos en materia de medio ambiente

Decreto 4/2006, de 13 de enero, regulador de las actividades de producción y gestión de residuos.

Decreto 12/2006, de 3 de febrero, por el que se modifica el Decreto 61/2002, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario.

Decreto 26/2006, de 28 de abril, por el que se crea el Foro Riojano para la responsabilidad social.

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 62/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título I, «Intervención administrativa», de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja.

OBPAM7A240 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:10:36

Orden 21/2006, de 20 de diciembre, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se regula el tratamiento de tierras con residuos orgánicos biodegradables mediante reacciones biológicas naturales para obtener tierras vegetales.

4. Planes y programas en materia de medio ambiente

Ninguno

5. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja

STSJ de La Rioja de 12 de enero de 2006 (actividad clasificada).

STSJ de La Rioja de 31 de enero de 2006 (actividad clasificada).

STSJ de La Rioja de 10 de febrero de 2006 (concesión de aguas).

STSJ de La Rioja de 10 de febrero de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 23 de febrero de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 23 de febrero de 2006 (aguas; responsabilidad patrimonial).

STSJ de La Rioja de 2 de marzo de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 16 de marzo de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 17 de marzo de 2006 (policía de cauces).

STSJ de La Rioja de 17 de marzo de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 23 de marzo de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 23 de marzo de 2006 (concesión de aguas).

STSJ de La Rioja de 20 de abril de 2006 (aguas residuales).

STSJ de La Rioja de 17 de mayo de 2006 (evaluación ambiental de plan de urbanismo).

STSJ de La Rioja de 18 de julio de 2006 (antena de telefonía móvil).

STSJ de La Rioja de 26 de octubre de 2006 (actividades clasificadas).

6. Publicaciones

FANLO LORAS, Antonio: «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 2005,* IDP, Barcelona, 2006, pp. 442-463.

— «El saneamiento de aguas residuales en la cuenca del Ebro, modelos organizativos: los casos de Aragón, Cataluña, La Rioja y Navarra», *RArAP,* 27 (2005), pp. 61-108.

GOBIERNO DE LA RIOJA, *Análisis de la situación, necesidades y demanda de infraestructuras de competencia estatal en la Comunidad Autónoma de La Rioja,* Logroño, 2006.

SANTAMARÍA ARINAS, René-Javier: «Política ambiental de La Rioja», en F. LÓPEZ RAMÓN, (coord.), *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006,* Thomson-Aranzadi, Cizur, 2006, pp. 729-757.

VALLEJO, A., «La Rioja, una semblanza positiva, social, económica y medioambiental», en AAVV, *Ecología, economía y sociedad. Colección de ponencias y debates del Encuentro 2006 de Medio ambiente y Desarrollo sostenible,* Foro de la Nueva Economía, Madrid, 2006, pp. 69-80.

XXV

Política ambiental de Madrid

Mª Consuelo Alonso García

Sumario

Página

1. Valoración de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Madrid 550
1.1. Análisis de la situación de la política ambiental en la Comunidad de Madrid durante 2006 550
1.1.1. La política ambiental en la Comunidad de Madrid 550
1.1.2. La política ambiental en el Ayuntamiento de Madrid 552
1.2. Problemas ambientales planteados 555
2. Legislación ambiental en la Comunidad de Madrid 557
3. Ejecución de la política ambiental: planes y programas 560
4. Jurisprudencia ambiental destacada 563
5. Apéndice informativo 564
5.1. Organización administrativa del medio ambiente en la Comunidad de Madrid 564
5.2. Normativa aprobada durante 2006 566
5.3. Principales planes y programas aprobados durante 2006 568
5.4. Lista de las principales Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Madrid durante el año 2006 569
5.5. Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma de Madrid durante el año 2006 569
5.6. Páginas webs que pueden ser consultadas 570

* * *

OBPAM7A250 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 18:01:22

1. VALORACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

1.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID DURANTE 2006

1.1.1. La política ambiental en la Comunidad de Madrid

La política de la Comunidad madrileña en materia de medio ambiente desarrollada durante el año 2006 no ha experimentado cambios sustanciales respecto de la situación que referíamos en el primer Informe (1978-2005), ni en el nivel normativo, ni en el ejecutivo ni tampoco en el organizativo. La razón de esta circunstancia es que a lo largo del amplio período de tiempo considerado en nuestro anterior trabajo ya se han ido definiendo las líneas básicas de actuación y los objetivos principales que deben alcanzarse con la regulación jurídica autonómica de los sectores a los que alcanza la protección ambiental en este ámbito territorial, habiéndose adquirido, asimismo, una notable experiencia en la gestión de la misma, existiendo en este momento una importante clarificación sobre las funciones y competencias que para su desarrollo han de asumir los diferentes órganos administrativos de la región. Recientemente no ha sido detectada necesidad inminente de proceder al desarrollo ni a la modificación de los textos normativos ya existentes, puesto que la atención primaria a este nivel de los principales problemas ambientales está prácticamente conseguida. Tampoco se ha tenido que hacer frente a nuevos acontecimientos ambientales especialmente graves, por lo que no se ha hecho perentorio la modificación de las estructuras administrativas ya creadas. No obstante, sí se han producido algunas novedades dignas de ser tenidas en consideración y que pasamos a exponer.

Respecto de la adopción de disposiciones jurídicas, el año pasado no ha sido particularmente prolijo en la aprobación de regulaciones de carácter general, ya sea de rango legal o reglamentario. Sin embargo, si ha habido materias sobre las que más ha incidido la acción autonómica.

En primer lugar, la atención a la protección frente a los incendios forestales. Aunque según ponen de manifiesto las informaciones suministradas por las autoridades regionales, en el territorio de la Comunidad de Madrid los incendios no son causa importante de presión ambiental, estando su número y la superficie quemada lejos de alcanzar las cifras que se manejan a nivel nacional, también se señala por estas mismas fuentes que el riesgo de incendio es elevado, especialmente en los meses de verano. Esta situación se agrava significativamente en años como el pasado 2006, tan escaso en precipitaciones. Para prevenir y afrontar los mismos cuando desgraciadamente se producen, la Comunidad ha adoptado un importante cúmulo de medidas, como son la aprobación del Texto Refundido por el que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid; el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios

OBPAM7A250 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 18:01:22

Forestales en la Comunidad madrileña (INFOMA); el Plan de Repoblaciones Forestales 2006-2010, así como la puesta en marcha de medidas preventivas destinadas a establecer en las masas forestales unas condiciones que dificulten la ignición y propagación del fuego, al tiempo que faciliten la pronta y eficaz actuación de los medios de extinción. Estas medidas se complementan con unos tratamientos selvícolas, como construcción de cortafuegos y fajas auxiliares a lo largo de las pistas forestales, así como la construcción de puntos de agua y mantenimiento de los ya existentes. Los retenes se distribuyen estratégicamente por toda la superficie de la Comunidad, por lo que se garantiza la presencia de personal especializado en las labores de extinción. A ello ha contribuido también la información y sensibilización del público sobre el peligro de incendios debido a los descuidos.

La especial época de sequía que ha sufrido nuestro país en 2006 ha obligado también a la Comunidad de Madrid a adoptar medidas relativas al ahorro del agua, especialmente la destinada al consumo humano. Amparándose en la habilitación conferida por la Ley 3/1992, de medidas destinadas a promover su ahorro y a limitar determinados usos que pudieran comprometer el futuro abastecimiento a la población, se publicaron acciones tendentes a restringir el riego de los jardines y al llenado y rellenado de piscinas. Más tarde, y gracias a la favorable respuesta dada a las mismas por parte de los ciudadanos y los Ayuntamientos, a su eficacia y al aumento de las precipitaciones, que han producido el incremento de las reservas de agua embalsada, se ha permitido el levantamiento de algunas de estas actuaciones excepcionales (Decreto 46/2006), hasta hacerlas desaparecer a finales de 2006 (Decreto 107/2006).

Especialmente interesante resulta la preocupación del gobierno regional por la preservación de los suelos, habiendo sido pionero en la regulación de los mismos, contando con una normativa que fue aprobada ya en 1997, con el inventario de suelos contaminados. Al respecto en 2006 se han establecido niveles genéricos de referencia de metales pesados y otros elementos traza en suelos contaminados (Orden 2770/2006).

Pero la acción más extensa regulación acometida a nivel regional para la defensa del medio ambiente ha sido la función de fomento, ejecutada mediante la regulación de las condiciones necesarias para la obtención de ayudas y subvenciones destinadas a la realización de comportamientos respetuosos con aquél. Los sectores en los que la intervención administrativa ha sido más intensa vienen constituidos por la agricultura y la ganadería, especialmente en zonas rurales o destinadas a promover una orientación ecológica de las mismas; el sector de la energía, que ha tenido como finalidad la ayuda a la realización de auditorías de eficiencia energética en empresas de transporte, la promoción de las energías renovables o la promoción del ahorro y la eficiencia energética; montes, con el objeto de incentivar la realización de tareas de repoblación forestal en montes de titularidad privada de la Comunidad, y residuos sólidos urbanos, insistiéndose en la convocatoria de subvenciones destinadas a las entidades locales para la construcción y equipamiento de Puntos Limpios.

Por lo que respecta a las medidas de ejecución de la política ambiental, hay que advertir la consolidación en unos casos, la ampliación en otros, de los sistemas de aplicación de las medidas adoptadas en planes y programas ya aprobados y vigentes, como la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático para el período 2006-2012, especialmente importante, ya que la fecha de finalización de la misma coincide con el límite impuesto para el cumplimiento del compromiso adoptado en el Protocolo de Kioto; la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid, con vigencia de 2006 a 2016, o el Plan Regional de Repoblaciones Forestales 2006-2010.

También se ha realizado algún esfuerzo, aunque todavía tímido, en el ámbito del fomento de las energías renovables. En una región con un elevado consumo de energía en el sector doméstico y de servicios, en contraste con una producción autóctona muy reducida, se toma especial importancia cualquier iniciativa eficaz tendente a equilibrar esta situación. Así, se viene promoviendo la utilización de energía solar, tanto térmica como fotovoltaica, aumentándose para ello los fondos para su subvención, habiéndose articulado desde 2005 una campaña denominada «Madridsolar» para lograr este objetivo. También se otorgan ayudas y subvenciones a instalaciones consideradas emblemáticas en la Comunidad, por su contribución a la presencia de fuentes de origen renovable en la región. Finalmente hay que destacar la publicación de una Guía para la Eficiencia Energética para Administradores de Fincas, que pretende explicar a los propietarios de viviendas a reducir el consumo energético de su comunidad en al menos un 25%.

Mención especial merece la realización por las instituciones autonómicas de la evaluación ambiental de la citada Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid sobre la cual se está realizando el Estudio de Incidencia Ambiental, conforme a lo previsto en la nueva Ley estatal 9/2006, de 28 de abril sobre Evaluación de los Efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, y el contenido de la Ley regional 2/2002, de 19 de junio, que adelantándose a la regulación estatal en la materia, introdujo en el ámbito regional este análisis para los planes y programas. Igualmente se ha sometido a este control preventivo, a través del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA), el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2007-2013, encontrándose en fase de exposición pública.

Por último, hay que señalar el mantenimiento por parte de la Comunidad de los instrumentos de mercado para la protección del medio ambiente, para lo cual ha continuado prestando el servicio de certificación del Sistemas EMAS, sistema que está en fase de implantación en la Red de Centros de Educación Ambiental pertenecientes a la Comunidad, así como la Etiqueta Ecológica Comunitaria, que se ha otorgado a dos productos: a un protector de colchones y un colchón.

1.1.2. La política ambiental en el Ayuntamiento de Madrid

Por razones sistemáticas, en nuestro anterior Informe no se pudo considerar la situación de la política ambiental en el Municipio de Madrid. En el presente

estudio queremos hacer referencia a la misma, no sólo por la importante contribución del área urbana de la capital a la contaminación general del territorio autonómico –ya que se trata de una gran área metropolitana, con un número importante de habitantes y con un censo industrial y de servicios elevado– sino también por la capacidad de actuación que al Consistorio municipal otorga tanto la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local como la legislación sectorial, estatal y autonómica, para responder a importantes retos ambientales, como la contaminación atmosférica, el ruido, el tráfico urbano, los residuos, el abastecimiento de aguas, alcantarillado, etcétera.

La acción municipal al respecto, así como la coordinación entre las Administraciones públicas implicadas, revertirá en una importante mejora de la situación ambiental de la región en su conjunto.

En el orden normativo, el Ayuntamiento de Madrid ha dictado importantes Ordenanzas en materia de medio ambiente. Las mismas son:

– Ordenanza Municipal de Transportes y Vertido de Tierras y Escombros, de 24 de febrero de 1984 (BO Ayuntamiento de 3 de mayo), que tiene por objeto la regulación del traslado, vertido y concesión de la licencia municipal para tierras y escombros.

– Ordenanza General de Protección de Medio Ambiente Urbano, de 24 de julio de 1985 (BOCAM 31 de octubre de 1985). En la misma no sólo se refunden y recapitulan las normas sectoriales existentes, actualizándolas, sino que se persigue también el objetivo de preservar y mejorar los recursos naturales del ámbito urbano para conseguir el adecuado equilibrio ecológico.

– Ordenanza sobre captación de Energía solar para Usos Térmicos, de 27 de marzo de 2003 (BOCAM de 9 de mayo de 2002), que regula la obligada incorporación de sistemas de captación y utilización de energía solar activa para la obtención de agua caliente en determinados centros.

– Ordenanza de 31 de mayo de 2004 (BOCAM de 23 de junio de 2004), de Protección de la Atmósfera contra la Contaminación por Formas de Energía. Supone una importante modificación del Libro II de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano, con el fin de incorporar a la misma las nuevas acciones que para el nivel municipal contempla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

– Ordenanza sobre Evaluación Ambiental de Actividades, de 27 de enero de 2005 (BOCAM de 21 de febrero). La misma obedece a la necesidad de incorporar la variable ambiental en el procedimiento general de otorgamiento de licencias urbanísticas, en orden al cumplimiento de las funciones que al Ayuntamiento impone la Ley autonómica 2/2002.

– Ordenanza de Gestión y Uso eficiente del Agua en la Ciudad de Madrid, de 31 de mayo de 2006 (BO del Ayuntamiento de 22 de junio de 2006). Persigue la

racionalización del uso del agua, buscando la eficiencia en el mismo y buscando recursos alternativos.

En el plano ejecutivo y de gestión, el Consistorio madrileño ha aprobado algunos interesantes planes y programas.

Entre estas actuaciones destaca la elaboración por el Municipio de Madrid de la Agenda 21 Local. Se trata de un proceso por el que las autoridades locales trabajan en asociación con todos los sectores de la comunidad local para trazar los planes de acción a largo plazo necesarios para alcanzar un desarrollo sostenible a nivel local. El Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 27 de septiembre de 1996, asumió el compromiso de desarrollar la Agenda 21 Local mediante su adhesión a la Carta de las Ciudades europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg). En este sentido, se han aprobado interesantes iniciativas para el logro de los objetivos diseñados en la misma.

Se distingue por su novedad el Código de Buenas Prácticas Ambientales en materia de Contratación Local, aprobado en 2005 por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local. En el mismo se pretende cumplir el compromiso adquirido en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, en atención al cual las Administraciones Públicas de todos los niveles deben promover políticas de contratación pública que propicien la contratación y difusión de bienes y servicios que no causen daños al medio ambiente. La iniciativa municipal se dirige a los servicios y unidades administrativas del Ayuntamiento para impulsar el criterio ambiental en la contratación pública, en la misma línea seguida a nivel europeo y en el proyecto estatal.

Asimismo es importante subrayar la aprobación, por Decreto de la Alcaldía de febrero de 2006, de la Estrategia de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid 2006-2010. Dentro de esta actuación se promueven, además de limitar los focos de contaminación clásicos, las acciones tendentes a reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, que se configuran como una especial contribución de la ciudad de Madrid a la lucha contra el cambio climático y el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto.

También son interesantes otras iniciativas, como las medidas destinadas al ahorro de agua, entre las que despuntan el Plan Municipal de gestión de la demanda de agua en la ciudad de Madrid, las Medidas de ahorro de agua en los servicios municipales y la Guía de la Ordenanza de gestión y uso eficiente del agua.

Para la gestión racional del medio ambiente en los propios servicios y edificios oficiales se ha elaborado el Manual para el Mantenimiento ambientalmente correcto de los Edificios públicos del Ayuntamiento de Madrid y el Manual para la realización de Obras menores de forma ambientalmente correcta en los Edificios públicos del Ayuntamiento de Madrid. También se ha implantado el Sistema EMAS en las instalaciones del Área de Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad.

OBPAM7A250 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 18:01:22

1.2. Problemas ambientales planteados

Aunque estos problemas ya fueron considerados en el primer Informe, la evolución de los mismos dista de estar definitivamente solucionada, habiéndose producido en 2006 algunas actuaciones que debemos señalar.

a) Desdoblamiento de la carretera regional M-501 (carretera de los pantanos)

Las obras emprendidas sobre esta infraestructura están originando una auténtica batalla política y judicial. Ya se había señalado en el Informe anterior la fuerte oposición que a este proyecto habían mostrado tanto los grupos ecologistas como el propio Consejo Asesor de Medio Ambiente. Concretamente, éste manifestó en una resolución aprobada tras una reunión celebrada el 25 de julio de 2006, la necesidad de que la duplicación de la vía fuera evaluada de forma adecuada y se cumpliera la legislación vigente en materia de medio ambiente, realizándose a tal efecto la oportuna evaluación de impacto ambiental.

El proyecto, no obstante, ha sufrido numerosos avatares, pues ya fue objeto de una declaración de impacto ambiental realizada por la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en abril de 1998, favorable al mismo en una parte inicial del trazado y desfavorable en un tramo. Asimismo, se redactó un Estudio Ambiental Complementario por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en el año 2000 que resultó contrario al proyecto.

El proyecto fue entonces abandonado. Más adelante, la Consejería de Medio ambiente inició la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la ZEPA de los Encinares de los ríos Cofio y Alberche. En diciembre de 2003, la Comunidad aprobó un proyecto alternativo en el que si bien se acometían las obras necesarias para mejorar la carretera, no se procedía al desdoblamiento de la misma. Sin embargo, este proyecto no fue ejecutado, retomándose el antiguo por la actual Presidenta del Ejecutivo autonómico, quien lo declaró de interés general por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 21 de julio de 2005, acuerdo en el que también fueron resueltas las discrepancias entre el órgano sustantivo y el ambiental a favor de la conveniencia de ejecutar la obra, y que fue definitivamente aprobado por Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 25 de octubre de 2005 (BOCM de 27 de octubre).

Por su parte, y tras la denuncia presentada ante la Comisión Europea por «Ecologistas en Acción» (véase el artículo publicado en la página web de esta asociación el 14 de noviembre de 2006), la institución comunitaria ha remitido el 12 de octubre de 2006, una carta de emplazamiento al Estado español en la que se pone de manifiesto que la Comunidad de Madrid ha actuado en contra de la normativa europea causando un grave daño a una zona natural de elevado valor natural, de manera significativa a la Zona especial de protección para las Aves de los «Encinares de los ríos Cofio y Alberche» (declarada como tal en 1989 a instancias de la Comunidad Europea), y el Lugar de Interés Comunitario «Cuencas de los ríos Cofio y Alberche» (declarado en 1998).

Asimismo, la citada organización ecologista junto con la «Asociación Sierra Oeste Desarrollo SOStenible», solicitaron de los Tribunales de Justicia la paralización de las obras en dicha carretera por, a juicio de las mismas, haberse cometido en su ejecución determinadas irregularidades en materia ambiental. No obstante, el Auto del TSJ de Madrid de 7 de abril de 2006 mantiene la imposibilidad de adoptar en este supuesto las medidas cautelares solicitadas por estas asociaciones de paralizar la ejecución y las obras en el tramo 522 a Navas del Rey, clave I-D-378, dada la inexistencia en este supuesto del *fumus boni iuris,* dado que no se ha patentizado de forma inequívoca la nulidad del acto administrativo impugnando, cual es el citado Acuerdo de 2005 por el que se declaraba de interés general el desdoblamiento de la vía.

b) Reordenación de la carretera de circunvalación M-30 de Madrid

En nuestro anterior Informe afirmábamos que la organización «Ecologistas en Acción», junto con otras asociaciones, plataformas y grupos políticos ecologistas, integrados en la «Plataforma M-30. No + coches», habían presentado ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo una reclamación por considerar que las obras de reordenación de la M-30 de Madrid se venían realizando sin la preceptiva evaluación de impacto ambiental. A raíz de esta queja, en junio de 2006 una delegación de eurodiputados realizó una visita a la capital para comprobar *in situ* el estado de las obras, elaborando un informe en el que señalaba una serie de incumplimientos.

Por su parte, la Comisión Europea abrió expediente a España sobre esta cuestión en abril de 2004, enviando una carta de emplazamiento al Gobierno español en abril de 2006. Tras la correspondiente contestación por parte de las autoridades nacionales a los requerimientos comunitarios, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea señaló, en un escrito fechado el 4 de enero de 2007, la obligación que incumbe al Ayuntamiento de realizar los oportunos análisis ambientales imponiéndole a tal efecto un concreto calendario de actuación.

Sobre el tema quedan, no obstante, pendientes de resolución varios recursos contencioso-administrativos interpuestos por diferentes organizaciones ecologistas.

c) Declaración del Parque natural de la Sierra de Guadarrama

En el anterior Informe señalábamos la fuerte oposición que algunos grupos ecologistas venían formulando al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de la Sierra de Guadarrama, en cuestiones tales como el ámbito territorial afectado, la transparencia del procedimiento o las irregularidades en su tramitación.

Pero fundamentalmente las críticas formuladas por estas asociaciones (véase al respecto la página web de «Ecologistas en Acción») se basan en la posibilidad que, a su entender, ofrece el Plan de recalificar los terrenos forestales y de construir viviendas en suelo urbanizable protegido. Además, se denuncia el incremento de la presión urbanística en la futura zona protegida o en los aledaños de la misma,

que, a juicio de las mismas, resulta incontrolado, así como la presencia de explotaciones forestales en zonas de anidación de especies en peligro de extinción, que puede convertir en ilusorias las previsiones protectoras del futuro parque. Precisamente el periódico «El País» señalaba, el 4 de marzo de 2007, la visita que un europarlamentario había realizado a Madrid para recibir las críticas que respecto a la construcción masiva en la sierra han formulado vecinos de varios Municipios afectados.

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se ha sometido ya a las fases de audiencia a los interesados e información pública en febrero de 2006.

2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Durante el período temporal en este informe considerado, la Comunidad de Madrid sólo ha dictado una norma con rango legal: el Decreto legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, cuyo contenido no aporta novedad alguna el régimen jurídico en el mismo contenido, ya que se limita a aprobar el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, consolidando los textos de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre y su modificación, operada por Ley 19/1999.

También en relación con los incendios forestales se ha dictado el Decreto 59/2006, de 20 de julio, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad madrileña (INFOMA), que sustituye al aprobado en 1993 (Decreto 49/1993), modificado en varias ocasiones –1994, 1997, 1998 y 2000–. Las razones que justifican la nueva aprobación son la necesidad de adecuar el contenido del Plan a las normas de aplicación, introduciéndose en el marco legal del Plan Estatal, así como la realización del necesario ajuste del mismo a la operatividad de los diferentes organismos intervinientes, tras la nueva estructura de la Administración de la Comunidad operada por Decreto 61/2003.

El contenido del Plan aborda los siguientes objetivos: –prever la estructura organizativa y los procedimientos para la intervención en la lucha contra incendios que se produzcan en los ecosistemas forestales de la Comunidad de Madrid; –establecer los mecanismos y procedimientos de coordinación con el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo de Incendios Forestales; –determinar los sistemas de articulación con las organizaciones de las Administraciones Locales de su ámbito territorial; –zonificar el territorio en función del riesgo y las previsibles consecuencias de los incendios forestales, delimitar áreas según posibles requerimientos de intervención y despliegue de medios y recursos, así como localizar la infraestructura física a utilizar en operaciones de emergencia; –fijar las épocas de peligro, relacionadas con el riesgo de incendios forestales, en función de las previsiones generales y de los diferentes parámetros locales que definen el riesgo; –prever sistemas organizativos para el encuadramiento del personal voluntario y colaborador; –especificar los procedimientos de información al público; y –catalogar los medios y recursos específicos a disposición de las actuaciones previstas.

El panorama en materia de prevención y protección de los montes frente a los incendios se complementa, a nivel ejecutivo, con la realización de trabajos selvícolas en las zonas forestales más valiosas de la región a fin de minimizar el impacto de los incendios, especialmente en la época de verano. Destacan, asimismo, la adopción de acciones destinadas a crear áreas de defensa y seguridad, tales como las fajas y cortafuegos en pistas y caminos forestales, así como las que tienden a rebajar la densidad de los árboles y arbustos mediante las tareas de desbrozado y podas, así como las actuaciones que figuran. También es importante la adopción de medidas concretas destinadas a prohibir conductas que pudieran estar en el origen del fuego, como es la contenida en la Orden 1838/2006, de 25 de mayo, por la que se regula el uso de barbacoas en las áreas recreativas ubicadas en los montes y terrenos forestales de la Comunidad el Plan de Repoblaciones Forestales 2006-2010.

En relación con el agua, se ha aprobado el Decreto 107/2006 de 30 de noviembre, por el que se dejan sin efecto las medidas excepcionales para la regulación del abastecimiento de agua en la Comunidad de Madrid. El mismo parte de la habilitación conferida en la Ley 3/1992, de 21 de mayo, por la que se establecen medidas excepcionales para la regulación del abastecimiento de agua en la Comunidad, autorizando al Consejo de Gobierno para la adopción de todas o alguna de las medidas en ella contempladas que se consideren necesarias para garantizar el abastecimiento de agua a la población en los períodos de sequía, así como para determinar el ámbito territorial de aplicación y la duración de las mismas. Haciendo uso de esta potestad, el Gobierno autonómico aprobó el Decreto 97/2005, de 29 de septiembre, por el que se establecieron medidas excepcionales para la regulación del abastecimiento de agua en la Comunidad de Madrid, que afectaban a todos los Municipios de la región. El Decreto fue modificado por el Decreto 46/2006, de 18 de mayo, dejando sin efecto algunas de las medidas en el mismo adoptadas, permitiendo el llenado y rellenado de piscinas, obligando a los titulares de las instalaciones a adoptar las medidas oportunas para conservar el agua en óptimas condiciones, a fin de no requerir un posterior vaciado total o parcial.

Estas medidas fueron definitivamente arrumbadas por el Decreto que comentamos, dada la favorable respuesta de los ciudadanos y Ayuntamientos a la solicitud de ahorro de agua, la eficacia de las medidas adoptadas y la utilización al máximo de fuentes alternativas de aguas superficiales, subterráneas y reutilizadas, junto con el hecho favorable de las precipitaciones habidas en los últimos meses, que han producido un incremento considerable de las reservas de agua embalsada.

Ya se ha valorado positivamente la Orden 2770/2006, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se procede al establecimiento de niveles genéricos de referencia de metales pesados y otros elementos traza en suelos contaminados. La importancia de esa normativa reside en el desarrollo que realiza del régimen jurídico de protección de estos suelos, regulación en la que la Comunidad de Madrid ha sido pionera con su Decreto en 1999, así

OBPAM7A250 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 18:01:22

como con el desarrollo de un Plan Regional de Actuación para su protección en 2001, y el inventario de suelos potencialmente contaminados de 1997.

Otro conjunto normativo publicado durante el período de tiempo en este Informe considerado ha sido el relativo a la ordenación de la caza y la pesca en su ámbito territorial. Para este sector, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha regulado las licencias de caza y pesca (Orden 4576/2006, de 22 de diciembre, que modifica la Orden 1055/2004), así como la caza, tanto a nivel en general, a través de la Orden 1170/2006, que fija las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la campaña 2006-07, como de diferentes especies, como las palomas migratorias desde puestos fijos en pasos tradicionales situados en la Comunidad de Madrid durante la campaña cinegética de 2006-07 (Orden 2685/2006, de 27 de julio). Previsiones similares son las que constituyen el contenido de la Orden 638/2006, de 24 de febrero, que establece las vedas y regula especialmente la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 2006.

En materia de residuos sólidos urbanos, la Orden 2690/2006, de 28 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, regula la gestión de los residuos de construcción y demolición de la Comunidad de Madrid. Asimismo, se ha realizado una extensa campaña informativa en los medios de comunicación para evitar que se arrojen a los contenedores destinados a acoger escombros otro tipo de residuos.

Sin embargo, el cúmulo más importante de normativa ambiental publicada en el ámbito territorial autonómico en el período considerado en este Informe viene constituido por las órdenes dictadas por diferentes Consejerías (Medio ambiente y Ordenación del Territorio, Economía e Innovación Tecnológica y Transportes e Infraestructuras) destinadas a regular la concesión de ayudas y subvenciones para la consecución de objetivos ambientales para el año 2006. Los sectores afectados por estas medidas de fomento han sido:

a) Agricultura y ganadería. Se han dictado disposiciones regulando la concesión de ayudas a la protección del medio ambiente en conexión con la economía agraria y mejora del bienestar de los animales en zonas rurales de la Comunidad de Madrid, confinanciadas por el FEOGA (Orden 1012/2006); destinadas a compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de cánidos silvestres en la Comunidad de Madrid (Orden 1082/2006), y estableciendo las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la agricultura ecológica, la ganadería ecológica y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción, cofinanciadas por el FEOGA (Órdenes 210/2006, 4616/2006 y 7475/2006 para el año 2007).

b) Energía. En este período considerado se han dictado las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, y la correspondiente convocatoria para el ejercicio 2006, para las siguientes actuaciones: realización de auditorías de eficiencia energética en empresas de transporte (Orden de 24 de octubre de 2006, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras), promoción de las energías renova-

bles (Orden 86/2006, de 12 de enero, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica), y promoción del ahorro y la eficiencia energética (Orden 59/2006, de 11 de enero, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica).

c) Montes. Se han aprobado las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para las obras y trabajos de repoblación forestal en montes de titularidad privada de la Comunidad, que se deben realizar con adecuación a las previsiones contenidas en el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid. En la misma se convocan esas subvenciones para el ejercicio económico del año 2006 (Orden 1083/2006, de 27 de marzo).

d) Por lo que se refiere a los residuos sólidos urbanos, en 2006 se han dictado las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones a las Corporaciones Locales para la construcción y equipamiento de Centros de Recogida de Residuos Valorizables y Especiales (Puntos Limpios) mediante la Ordenes 1520/2006, 2737/2006 y 1520/2006).

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL: PLANES Y PROGRAMAS

Además de mantener actualizados y ejecutar determinados planes de duración plurianual, como el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid vigente hasta el 2019, el Plan de Gestión Integrada de los Residuos de construcción y demolición hasta el 2011 y el Plan Regional de Actuación en materia de Suelos Contaminados, que abarca hasta el 2006, durante el último año la Comunidad de Madrid ha aprobado, en unos casos, o ampliado, en otros, otra serie de Planes y Programas destinados a aplicar su política ambiental. Las materias sobre las que ha operado esta acción regional son las siguientes:

a) Aguas. La única novedad significativa es la aprobación de la Resolución de 17 de enero de 2006, de la Dirección General para la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2005, por el que se autoriza la inclusión en la lista del Convenio de Ramsar de 1971 de los humedales del macizo del Peñalara, en la Comunidad de Madrid, como hábitat de aves acuáticas. El sitio se declara como tal por contener ecosistemas acuáticos representativos de los humedales de alta montaña de la región biogeográfica mediterránea y desempeñar unas funciones hidrológicas fundamentales en el funcionamiento de la cabecera de cuenca del río Lozoya, de importancia estratégica para el abastecimiento de la ciudad de Madrid.

También se ha aprobado el Convenio de Encomienda de Gestión de los Servicios de Saneamiento entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y el Canal de Isabel II de 19 de diciembre de 2005 (BOCAM de 31 de diciembre). En el mismo se encarga a la Comunidad la gestión de los servicios de alcantarillado y depuración que actualmente presta en el término municipal de Madrid. La Comunidad explorará los servicios encomendados a través del Canal, para lo cual se

faculta a esta empresa pública a asumir los derechos y obligaciones que sean oportunos para una eficaz explotación de los servicios encomendados. El Canal realizará los trabajos de explotación y mantenimiento de la red municipal de alcantarillado, así como las infraestructuras de depuración.

b) Atmósfera. La Comunidad ha ampliado el denominado Plan Azul para la protección de la calidad del aire en la región aprobado hace dos años. El nuevo plan, denominado Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático 2006-2012, contribuirá, además, a frenar el cambio climático en este período hasta la límite para el cumplimiento del Protocolo de Kioto (2012).

Entre las mismas destacan: En relación con la reducción de las emisiones de carbono, la rebaja de las emisiones de CO_2 actuales en 4,5 millones para el 2012; el aumento de los sumideros de carbono, por lo que la principal acción autonómica se basa en la reforestación de 15.000 hectáreas de monte con 15 millones de árboles hasta 2010, lo que significará una reducción de 500.000 toneladas anuales de CO_2; la impartición de cursos de conducción eficiente con el fin de ahorrar combustible; finalmente, destaca la concesión de ayudas destinadas a promover las energías renovables y a mejorar la eficiencia energética de los sectores industrial, residencial y servicios.

En el sector del transporte, se incluyen como acciones la ampliación de la red de Metro, la extensión del empleo de los combustibles biodiésel, gas natural e hidrógeno en la flota de vehículos destinado al transporte público en la región, así como la implantación de dispositivos para la eliminación de los vapores producidos por el repostaje de combustible en las estaciones de servicio, además de establecer acuerdos voluntarios con el sector privado en este sentido. Asimismo, se propone el estudio de incentivos fiscales para actuaciones que fomenten el uso de vehículos menos contaminantes e impulsa el aprovechamiento de los residuos generados para la obtención de biogás.

En el campo de la construcción de viviendas, una de las medidas que se establecen es la concesión de una ayuda de hasta 2.400 euros por vivienda a los promotores que cumplan diversos requisitos ambientales en los proyectos residenciales de régimen protegido. Asimismo, se proponen ayudas para mejorar la eficiencia energética de los edificios, como la eliminación de todas las calderas de carbón de la región, se apuesta por renovar la iluminación interior de los edificios y el alumbrado público por bombillas de bajo consumo, y se fomentan los acuerdos con entidades financieras para la obtención por parte de los ciudadanos de créditos preferenciales para la adquisición de viviendas ecológicas.

c) Espacios naturales. Destaca la publicación de la Resolución de 8 de febrero de 2006, del Director General del Medio Natural, por la que se somete a los trámites de audiencia a los interesados y de información pública el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, documento del que destaca, además, la labor de coordinación entre la Comunidad de Madrid y la Junta

de Castilla y León para su confección. La misma otorga el plazo de un mes para la información pública.

Asimismo, se ha inaugurado la Casa del Parque de Cotos, que alberga el nuevo Centro de Información y control de Visitas al Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara, y que formará parte del futuro Parque Nacional de Guadarrama.

d) Fauna. En esta materia se ha puesto en marcha el Equipo de Rescate y Recogida de fauna salvaje protegida, fruto del acuerdo entre la Consejería de Medio ambiente, la Fundación para la Investigación y el Desarrollo ambiental (FIDA) y el Grupo de Rehabilitación de Fauna Autóctona (GREFA), y la colaboración de otras empresas e instituciones. A través de la línea telefónica 902 los ciudadanos pueden avisar de la presencia de un animal silvestre herido. A continuación se ponen en marcha los servicios necesarios para su localización y traslado a un centro asistencial, el Hospital de Fauna Salvaje de GREFA, donde se realiza el tratamiento y rehabilitación necesarios y se procede a su posterior liberación.

Igualmente se ha realizado el informe para poner en conocimiento del desarrollo y la situación actual del Proyecto para la Conservación de Anfibios y Educación Ambiental en el Sureste de la Comunidad 2005/2006 (Proyecto SAPO SOS).

e) Montes e incendios forestales. Sobre este importante sector se ha aprobado el Plan de Repoblaciones Forestales 2006-2010. La Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente hace público el mismo.

Un objetivo importante en esta materia es la lucha contra los incendios forestales. Para abordar esta finalidad, la Comunidad de Madrid ha aprobado el nuevo Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales de la Comunidad de Madrid (INFOMA), al cual ya nos hemos referido al analizar la normativa madrileña.

Asimismo, la Dirección General del Medio Natural ha puesto en marcha, un año más, los trabajos selvícolas en las zonas forestales más valiosas de la región para minimizar el impacto de los posibles incendios que se declaran en el verano, la época de mayor riesgo. En esta campaña, los técnicos realizan las labores de prevención en zonas de bosque de coníferas y frondosas que representan ecosistemas variados y representativos de la flora de Madrid, desde las dehesas de encinas del sureste de la Comunidad hasta la sierra de Guadarrama.

Además de crear zonas de cortafuegos que evitan la propagación de incendios, se pretende la creación de áreas de defensa y seguridad frente a los incendios forestales a través de fajas o cortafuegos realizados a partir de pistas y caminos forestales. Para rebajar la densidad vegetal de los árboles se realizan tareas de desbrozado y poda. A estas actuaciones hay que añadir las realizadas por la Dirección General del Medio Natural de clareo de masas forestales y ordenación del monte.

También se ha aprobado la campaña titulada «El mejor cortafuegos eres tú», que pretende informar y sensibilizar a los ciudadanos de la necesidad de cuidar

y preservar el medio ambiente, incidiendo en el peligro de incendios forestales, especialmente durante los meses de verano, pretendiendo promover hábitos y actitudes responsable, alertando de que los incendios que se producen en la región se deben, en gran medida, a la imprudencia y al descuido en el uso del fuego en el campo, por lo que se prohíbe hacer fuego en el monte.

f) Residuos. Se ha aprobado la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid 2006-2016. En la misma se diseña el marco en el que va a desarrollarse en los próximos años la gestión de toda la tipología de residuos que se producen en nuestro territorio, incluyendo los suelos contaminados. Los objetivos prioritarios de la misma son: –conseguir altas tasas de reducción de la cantidad de residuos que se generan, mediante la implantación de medidas que permitan minimizar su cantidad y maximizar su reducción; –incrementar el reciclado (la valoración material) frente a la valorización energética y frente a cualquier otra forma de eliminación de los mismos; –conseguir elevadas tasas de tratamiento *in situ* de los residuos, especialmente en el caso de los peligrosos; –dotar a la Comunidad de Madrid de suficientes instalaciones de valorización de residuos que permitan tratar adecuadamente los residuos que se generan en la región; y –dotar a la Comunidad de Madrid de instalaciones de tratamiento de residuos equipadas con las mejores tecnologías disponibles que permitan minimizar los riesgos y efectos adversos para el medio ambiente y la salud de las personas que se derivan de la gestión de aquéllos. Además se establecen objetivos específicos para cada categoría de residuos.

Ya hemos señalado que el contenido y alcance de esta Estrategia está siendo sometido a evaluación ambiental de acuerdo con la nueva Ley estatal 9/2006 y con la Ley autonómica 2/2002.

También se ha acometido la realización de una campaña destinada a difundir entre los vecinos la importancia de la separación de las basuras, titulada «Yo reciclo». Asimismo, se ha habilitado un autobús itinerante en el que se suministra información sobre la necesidad de reciclar los residuos.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

La jurisprudencia en materia ambiental dictada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad de Madrid durante el año 2006 ha insistido en los siguientes temas:

En materia de infracciones y sanciones, la línea jurisprudencial de esta instancia jurisdiccional considera como infracción administrativa la realización de cualquier actividad sin autorización administrativa o notificación del titular cuando tales requisitos sean obligatorios previos o cuando, amparándose en los mismos, se incumplan las condiciones contenidas en ellas (Sentencia 103/2006, de 31 de enero).

Esta doctrina se ha aplicado durante el año 2006 a determinadas infracciones cometidas en vías pecuarias, especialmente la considerada en la sentencia 153/2006, de 7 de febrero, en la que se analiza precisamente si la invasión de la vía

pecuaria sin el debido título administrativo constituye una infracción grave o no, llegando a la conclusión de su inexistencia, dada la ausencia de límites en la misma con señalización permanente sobre el terreno. Por su parte, la sentencia 72/2006, de 24 de enero, considera conducta sancionable el incumplimiento de las medidas provisionales y cautelares. Igualmente, y en relación con los residuos tóxicos y peligrosos, la sentencia 14/2006, de 12 de enero, entiende la procedencia de la sanción administrativa impuesta ante el incumplimiento de las condiciones de autorización, derivada de la ausencia de controles de emisiones a la atmósfera.

Sin embargo, el proceso contencioso-administrativo sancionador ha de suspenderse si se viene sustanciando sobre los mismos hechos un proceso penal (Sentencia 656/2006, de 20 de abril).

En materia de aguas, el Tribunal Superior de Justicia considera como infracción administrativa menos grave la derivación de agua de pozos para el riego sin autorización administrativa, siendo irrelevante que el infractor haya solicitado la legalización de los mismos, aunque para la resolución del caso aplica la legislación de Aguas de 1985 (Sentencia 295/2006, de 8 de marzo). Por su parte, en la sentencia 657/2006, de 20 de abril, se considera como conducta sancionable el abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier tipo de residuo no peligroso, aunque no se haya producido un daño o perjuicio para el medio ambiente o puesto en peligro grave la salud de las personas.

Al margen del procedimiento sancionador, también es interesante la doctrina expresada en la sentencia 139/2006, de 2 de febrero, en la que, en relación con la Evaluación de Impacto Ambiental considera que la omisión de la declaración de impacto ambiental para la realización de obras en la zona de policía y dominio público hidráulico obliga a la suspensión de la autorización hasta la obtención del informe ambiental.

También resulta relevante el contenido de la sentencia 81/2006, de 24 de enero, en la que se considera que la descatalogación de un monte por haberse declarado la prevalencia del interés público de la explotación minera del mismo frente a su utilidad pública no puede prosperar dada la existencia de informes previos contrarios a aquel pronunciamiento, dado que el monte es de especial interés para albergar especies en peligro de extinción.

5. APÉNDICE INFORMATIVO

5.1. Organización administrativa del medio ambiente en la Comunidad de Madrid

A) Órganos institucionales

– Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Titular: Sr. D. Mariano Zabía Lasala

– Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Titular: Sr. D. José Trigueros Rodríguez. La misma agrupa los siguientes órganos:

– Secretaría General Técnica de Medio ambiente y Ordenación del Territorio. Titular: Sr. D. Alfonso Moreno Gómez

– Dirección General del Medio Natural. Titular: Sr. D. Miguel Allué-Andrade Camacho

– Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental. Titular: Sra. Dª María Jesús Villamediana Díez

– Dirección General de Promoción y Disciplina ambiental. Titular: Sr. D. Luis del Olmo Flórez

– Entidades Institucionales adscritas:

– Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente de Madrid (GEDESMA)

– Organismos Adscritos:

– Consejo de Caza

– Consejo de Pesca Fluvial

– Consejo de Medio Ambiente

– Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares

– Junta Rectora del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama

– Junta rectora del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno

– Junta Rectora del Parque Natura de la Cumbre, Circo y Lagunas del Peñalara

– Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor

– Comisión de Calidad del Aire.

– Comisión y Ponencia Técnica de Etiquetado Ecológico.

Al margen de esta Consejería, también ostentan competencias en algunos sectores de la materia de medio ambiente otros departamentos, como la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, adscrita a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, que es el órgano competente para la protección de las vías pecuarias, y la Consejería de Agricultura, a la que le corresponde la redacción del Decreto que regula la utilización de los lodos de depuración.

B) Órganos de representación y participación

– Consejo de Medio ambiente

– Consejo de Pesca Fluvial

– Consejo de Caza

– Juntas Rectoras de los diferentes Parques Regionales de la Comunidad, así como el Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

5.2. NORMATIVA APROBADA DURANTE 2006

A) Rango legal y reglamentario

– Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley por el que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid.

– Decreto 75/2006, por el que se regula el control de las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las ayudas directas de la política agrícola común en la Comunidad de Madrid.

– Decreto 59/2006, de 20 de julio, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales de la Comunidad de Madrid (INFOMA).

– Decreto 107/2006, de 30 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se dejan sin efecto las medidas excepcionales para la regulación del abastecimiento de agua en la Comunidad de Madrid, medidas que fueron aprobadas por Decreto 97/2005, y que ya resultaron parcialmente suspendidas por el Decreto 46/2006, de 18 de mayo.

B) Caza y pesca

– Orden 4576/2006, de 22 de diciembre, de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio. Modifica la Orden 1055/2004, que regula las licencias de caza y pesca para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

– Orden 2685/2006, de 27 de julio, la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regula la caza de palomas migratorias desde puestos fijos en pasos tradicionales situados en la Comunidad de Madrid durante la campaña cinegética de 2006-07.

– Orden 1170/2006, de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se fija las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la campaña 2006-07.

– Orden 638/2006, de 24 de febrero, de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, de 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 2006.

OBPAM7A250 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 18:01:22

C) Subvenciones y ayudas

a) Agricultura y ganadería:

– Orden 1012/2006, de 6 de abril, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, que regula la concesión de ayudas a la protección del medio ambiente en conexión con la economía agraria y mejora del bienestar de los animales en zonas rurales de la Comunidad de Madrid, cofinanciadas por el FEOGA y aprueba la convocatoria para el año 2006.

– Orden 1082/2006, de 27 de marzo, por la que se aprueba las bases reguladoras para la concesión de ayudas con objeto de compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de cánidos silvestres en la Comunidad de Madrid y convoca dichas ayudas para el ejercicio económico 2006.

– Orden 210/2006, de 20 de enero, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, que establece en la Comunidad de Madrid las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la agricultura ecológica, la ganadería ecológica y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción, cofinanciadas por el FEOGA y realiza la convocatoria para el año 2006. La misma fue modificada por Orden 4616/2006, de 5 de septiembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. Por su parte, la Orden 7475/2006, de 29 de noviembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, aprueba la misma convocatoria de ayudas para el año 2007.

b) Energía:

– Orden de 24 de octubre de 2006, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la realización de auditorías de eficiencia energética en empresas de transporte, y efectúa su convocatoria para el ejercicio 2006.

– Orden 86/2006, de 12 de enero, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, que regula la concesión de ayudas, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, para la promoción de las energías renovables y convoca para el ejercicio 2006.

– Orden 59/2006, de 11 de enero, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, que regula la concesión de ayudas, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para la promoción del ahorro y la eficiencia energética y se convocan para el ejercicio de 2006.

c) Montes:

– Orden 1083/2006, de 27 de marzo, de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para las obras y trabajos de repoblación forestal en montes de titularidad privada de la Comunidad de Madrid, a realizar con adecuación a las previsiones contenidas en el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid y se convocan esas subvenciones para el ejercicio económico del año 2006.

d) Residuos sólidos urbanos:

– Orden 2737/2006, de 4 de agosto, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que modifica la Orden 2505/2005, de bases reguladoras y convocatoria de subvenciones a las Corporaciones Locales para la construcción y equipamiento de Centros de Recogida de Residuos Valorizables y Especiales (Puntos Limpios).

– Orden 1520/2006, de 3 de mayo, la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que modifica la Orden 2505/2005, de bases reguladora de la convocatoria de subvenciones a las Corporaciones Locales para la construcción y equipamiento de Centros de Recogida de Residuos Valorizables y Especiales (Puntos Limpios).

D) Contaminación de suelos

– Orden 2770/2006, de 11 de agosto, de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se procede al establecimiento de niveles genéricos de referencia de metales pesados y otros elementos traza en suelos contaminados de la Comunidad de Madrid.

E) Residuos

– Orden 2690/2006, de 28 de julio, de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición de la Comunidad de Madrid.

F) Incendios forestales

– Orden 1838/2006, de 25 de mayo, la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regula el uso de barbacoas en las áreas recreativas ubicadas en los montes y terrenos forestales de la Comunidad de Madrid.

5.3. PRINCIPALES PLANES Y PROGRAMAS APROBADOS DURANTE 2006

– Estrategia de Calidad del Aire y Cambio climático (2006-2012).

– Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales de la Comunidad de Madrid (INFOMA), aprobado por Decreto 59/2006, de 20 de julio.

– Plan de Repoblaciones Forestales 2006-2010, aprobado por Resolución 1867/2006, de 19 de septiembre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente.

– Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid (2006-2016).

OBPAM7A250 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 18:01:22

5.4. Lista de las principales Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Madrid durante el año 2006

– STSJM 14/2006, de 12 de enero.

– STSJM 72/2006, de 24 de enero.

– STSJM 81/2006, de 24 de enero.

– STSJM 103/2006, de 31 de enero.

– STSJM 139/2006, de 2 de febrero.

– STSJM 153/2006, de 7 de febrero.

– STSJM 295/2006, de 8 de marzo.

– STSJM 656/2006, de 20 de abril.

– STSJM 657/2006, de 20 de abril.

– Auto de 7 de abril de 2006.

5.5. Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma de Madrid durante el año 2006

García Rubio, F: *Manual de Administración y Legislación ambiental de la Comunidad de Madrid,* Montecorvo. Madrid, 2007.

Por su parte, la propia Comunidad de Madrid ha publicado algunos interesantes volúmenes de carácter informativo cartográfico, en los que se incluyen mapas relativos a diversas situaciones ambientales o urbanísticas de la región, así como guías prácticas sobre gestión ambiental, aplicable tanto a la propia Administración pública como a las empresas radicadas en la misma. Estos volúmenes son:

– «Administración pública. Manual de gestión ambiental y auditoría». Analiza de forma práctica la problemática ambiental, los métodos de control y minimización de impactos, así como la legislación aplicable en el sector de la Administración Pública. Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio. Madrid, 2000.

– «Atlas. El medio Ambiente en la Comunidad de Madrid». Se trata de un Atlas compuesto por una serie de mapas sobre diversos temas ambientales, con la finalidad de facilitar información cartográfica ambiental de la región. Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio. Madrid, 2007.

– «Guía de sostenibilidad». Intenta contribuir a la consecución del desarrollo sostenible, acercando a las empresas madrileñas, fundamentalmente a las PYMES, las diversas herramientas de sostenibilidad existentes, con la idea de que sirvan de orientación en su gestión diaria. Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio. Madrid, 2006.

– «Guía sobre la eficiencia energética para las Comunidades de Propietarios». Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. Madrid, 2006.

– «Los planes de ordenación urbana de Madrid». Se presenta una breve panorámica de los principales documentos de planeamiento urbano y regional que se han hecho para Madrid desde el momento en que se convirtió en capital de España hasta nuestros días. Dirección General de Urbanismo. Madrid, 2006.

5.6. PÁGINAS WEBS QUE PUEDEN SER CONSULTADAS

– Comunidad de Madrid: www.madrid.org

– Ayuntamiento de Madrid: www.munimadrid.es

– Ecologistas en acción: www.ecologistasenaccion.org

– Comisión europea: www. ec.europa.eu/envionment.

XXVI

Política ambiental de Murcia 2006

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

Sumario

Página

1. Trayectoria, valoración general, problemas, conflictos y estado de recursos naturales 572
1.1. Espacios Naturales Protegidos 572
1.1.1. La Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región: crónica de una oportunidad perdida . 572
1.1.2. La regeneración de la bahía de Portmán: asignatura pendiente de la inexorable colaboración interadministrativa 574
1.1.3. Avances en la efectiva protección del Mar Menor a impulso de la Administración del Estado 577
1.1.4. Política de adquisición pública de terrenos en la orla litoral ... 579
1.2. Problemas ambientales en la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico 579
1.3. Corresponsabilidad ambiental 581
1.4. La política hidráulica de la CARM desde un enfoque ambiental. «Producción»: el Ente Público de la Región de Murcia; ahorro selectivo: la Ley 6/2006, de 21 de julio y depuración: ESAMUR 581
1.4.1. El Ente Público del Agua de la Región de Murcia, el fomento regional de la desalación de agua marina y la colisión política y competencial con el Estado 581
1.4.2. El impulso de medidas selectivas de ahorro a partir de la Ley 6/2006, de 21 de julio 584
1.4.3. La política de depuración y reutilización de aguas residuales: la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR) y el impulso de obra pública. El canon de saneamiento 587
1.5. La política de eficiencia energética y estímulo de las energías reno-

OBPAM7A260 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:11:29

Página

vables. La Ley 10/2006 de 21 de diciembre, su inserción en el ordenamiento jurídico sectorial y el impulso de medidas de fomento ... 589
1.6. Políticas de garantía. Otros sectores de la acción ambiental 593
1.6.1. La urgencia de una adecuación de instituciones jurídico-ambientales fundamentales a lo dispuesto en la normativa básica estatal. El ejemplo de la evaluación ambiental de planes y programas 593
1.6.2. Evaluación de impacto ambiental y conflictividad judicial 595
1.6.3. Otros sectores de la acción ambiental 595
2. Apéndice informativo 597

* * *

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL, PROBLEMAS, CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

1.1. Espacios Naturales Protegidos

El grave déficit de desarrollo de la legislación básica estatal en la materia se ha mantenido a lo largo del año 2006, tras el cambio en la titularidad de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, que llevó al nuevo equipo directivo a retirar el polémico anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y el Paisaje de la Región de Murcia, que pretendía sustituir los vestigios de la aún vigente Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, ante la abierta oposición de las principales asociaciones conservacionistas (ANSE y Ecologistas en Acción) y del PSOE-PSRM e IU.

Precisamente, ante la trascendencia pública y la notable acogida que los medios de comunicación dispensaron a nuestro *Informe de Políticas Ambientales 1978-2006* (diario *La Verdad* 22/12/2006, págs. 1-3), se anunció por la Consejería de Industria y Medio Ambiente la inmediata presentación de dos anteproyectos de nuevas leyes sobre conservación de la naturaleza y protección de medio ambiente (diario *La Verdad* 23/12/2006, p. 32), sin que a fecha de hoy (junio de 2007) se haya cumplido tal anuncio.

1.1.1. La Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región: crónica de una oportunidad perdida

Buena prueba de la inquietud ciudadana y de la movilización social que suscita este ámbito de la política ambiental murciana ha sido la presentación y debate en la Asamblea Regional de una *Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región,* la segunda iniciativa legislativa popular debatida en la historia de esta institución, y que venía respaldada por la firma de 14.700 ciudadanos de la

Comunidad Autónoma de Murcia. El objeto de la iniciativa no es otro que la completa derogación de la disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, de Régimen del Suelo de la Región de Murcia (LSRM), en la actualidad del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido; así como, del Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.

La justificación de esta iniciativa legislativa popular invoca los intentos de materializar, en los últimos años, usos incompatibles con la protección ambiental en el litoral virgen de la Región de Murcia, muy significativamente en el parque regional de Calnegre-Cabo Cope, modificando el consenso social y político que cristalizó, en su día, en la aprobación de la Ley 4/1992, de Protección y Ordenación del Territorio, que estableció, por vez primera en la Región de Murcia, una delimitación precisa de los espacios naturales, con una remisión a los correspondientes instrumentos y planes para su efectivo desarrollo. Transcurrida más de una década desde la entrada en vigor de aquella Ley, el desarrollo de los instrumentos y planes de ordenación de los recursos naturales ha sido muy deficiente y se ha visto afectado, en gran medida, con la aprobación de la LSRM y su disposición adicional octava, que operaba un «ajuste de límites» de esos espacios tomando como referencia la propuesta autonómica de LICs, redelimitando los espacios naturales protegidos de la Región de Murcia que como tales figuraban en la disposición adicional tercera y anexo de la precitada Ley 4/1992. A la LSRM habría que añadir los diversos instrumentos normativos y las acciones políticas encaminadas a la desprotección de los espacios litorales protegidos en la región, entre ellos y muy destacadamente, el Decreto 57/2004, por el que se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y, en su aplicación, la Actuación de Interés Regional (AIR) de Marina de Cope –sobre ambos instrumentos de ordenación territorial penden sendos recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia, interpuestos por las asociaciones naturalistas más importantes de la Región (ANSE y Ecologistas en Acción, entre otros), bajo la común agrupación personificada como *«Iniciativa ciudadana y profesional para la defensa jurídica del litoral»*–, cuya oportunidad, contenido y previsibles efectos, han sido ampliamente cuestionados por instituciones científicas, consejos consultivos, organizaciones de defensa ambiental, agricultores, entendiendo que las mismas atentan contra el derecho constitucional al medio ambiente al implicar la destrucción de espacios hasta entonces protegidos atendiendo a criterios científicos, ambientales, paisajísticos y culturales.

La necesidad de preservar la riqueza ecológica y ambiental de esos espacios litorales y de atender a los mencionados criterios como ejes vertebradores de las políticas que afectan al medio ambiente de la Región de Murcia, han sido elementos centrales de una creciente y nutrida movilización ciudadana que reclama un giro en la política ambiental, y su correlativo ordenamiento jurídico, que garanticen esa preservación de unos espacios limitados y frágiles que deben protegerse. Esta *Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región*

fue rechaza por la Asamblea Regional, en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2006, merced a la mayoría absoluta del grupo popular, obteniendo el apoyo de los parlamentarios del PSRM-PSOE e IU.

1.1.2. La regeneración de la bahía de Portmán: asignatura pendiente de la inexorable colaboración interadministrativa

En la Región de Murcia subsisten ejemplos significativos de graves problemas en la orla litoral que demandan una actuación conjunta y coordinada de las Administraciones Públicas. En este sentido, resulta señero el caso de la regeneración de la bahía de Portmán. Tras muchos años de estudio de la situación provocada por más de tres décadas de vertidos de estériles mineros por la empresa Peñarroya, SA a la bahía de Portmán, hasta su colmatación, en uno de los atentados ambientales más inconcebibles consentidos por los poderes públicos, durante el año 2006, parece haberse alcanzado un acuerdo en el marco de la colaboración de todas las Administraciones Públicas con competencias concurrentes.

Aunque la explotación de la Sierra Minera de Cartagena y La Unión tiene un origen remoto, la gran transformación cualitativa de la industria minera, con especial menoscabo del entorno, hay que datarla en 1957, cuando la empresa multinacional Sociedad Minero-Metalúrgica Peñarroya España SA amplía sus instalaciones y la capacidad de producción, pasando de explotaciones de pequeño tamaño, a través de pozos y galerías, a explotaciones por el método de cielo abierto de enormes dimensiones. En la bahía de Portmán se instala el lavadero *Roberto* para el tratamiento, por flotación diferencial, del material extraído. El vertido de este lavadero que inicialmente era de 3.000 Tm/día, pronto pasó a ser de 8.000 Tm/día, generando un impacto descomunal en el medio natural.

Según datos de la propia Administración Regional (Directrices de Protección del Medio Ambiente, BORM núm. 27, de 3 de febrero de 2003), hasta 1990, año en que cesaron, los vertidos han ocupado un volumen submarino de más de 33 millones de m^3. Se ha producido el aterramiento total de la bahía de Portmán (64 Ha), con un importante calado natural (más de 20 metros). El impacto ambiental en el fondo marino, fuera de la bahía, ha sido igualmente de enormes proporciones. Una pradera de *Posidonea oceanica,* de más de 6 km^2, se ha visto sepultada por los vertidos. En tal sentido, los trabajos sobre los fondos marinos de Portmán efectuados por la empresa nacional ADARO, en 1987, constataban que importantes espesores de sedimentos mineros se extendían hasta 80 metros de profundidad, a más de 3.300 metros de la costa. El área afectada por los sedimentos más finos es aún mayor, habiendo constatado el Instituto Español de Oceanografía en sus trabajos efectuados en 1982 que los sedimentos mineros llegaban a profundidades de 150 metros.

Las ingentes proporciones del impacto ambiental llevaron a diversos colectivos ciudadanos, organismos e instituciones a demandar el cese de los vertidos. En octubre de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas remitió al Gobierno Espa-

ñol las quejas 634/88 y 708/88 relativas al vertido en la bahía de Portmán. Por otra parte, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), obligaba a una revisión, en profundidad, de autorizaciones de vertido como éstas. En este sentido, el Ministerio de Obras Públicas requirió a la empresa Peñarroya, SA, en diciembre de 1988, para que finalizase los vertidos y adoptase las medidas correctoras que permitiesen paliar el daño causado. Tras diversas gestiones entre las Administraciones Ambientales y la empresa Peñarroya, SA en un inicio y, posteriormente, Portmán Golf, el 31 de marzo de 1990, cesaron los vertidos, sustituyéndose el lavadero de la bahía por uno nuevo en el interior de la sierra minera, que utilizaba para sus vertidos huecos de explotaciones mineras (cantera *Tomasa*).

Los graves problemas medioambientales causados en la bahía de Portmán y Sierra Minera por la actividad extractiva, unidos al declive socioeconómico de la comarca tras el cierre de la actividad minera, llevaron al Gobierno de la Región de Murcia a acordar, el 14 de enero de 1994, la elaboración de unas Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera. Estas Directrices se aprobaron el 26 de mayo de 1995 (Decreto 46/1995).

Ya inicialmente, las Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera expresamente reconocían la peculiaridad de la actuación necesaria por parte de los poderes públicos para la regeneración de la bahía, así como la imprescindible colaboración estatal: *Se trata de una actuación compleja en la que, necesariamente, por razones del ejercicio de competencias que son irrenunciables, tienen que intervenir la Administración del Estado, la de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los Ayuntamientos de La Unión y Cartagena.*

El cambio político experimentado en el Gobierno regional en 1996 supuso un cierto olvido y postergación de las Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera, hasta su definitiva derogación –expresamente, se derogó el Decreto 46/1995 y *«todas las disposiciones y actuaciones en él previstas»*– mediante el Decreto 57/2004, por el que se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (disp. derog. 1ª), *«optándose por un nuevo modelo de ordenación territorial incompatible con el existente»,* según justificación del propio preámbulo. Este nuevo modelo pasa por la calificación de Portmán y la Sierra Minera como una actuación estratégica (art. 33), declarándose una Actuación de Interés Regional en la zona, con la participación del Ayuntamiento de La Unión y de Cartagena y los propietarios de los terrenos afectados, en la cual se fijará su ámbito y sus parámetros urbanísticos.

Cabe, pues, apreciar un sesgo más afín a los propietarios del suelo, no excesivamente sensible con el principio *quién contamina paga,* habida cuenta la ingente cantidad de recursos públicos que inexorablemente exigirá la actuación de regeneración ambiental. Con este sentido, se pretende impulsar la elaboración de un convenio entre administraciones públicas y entidades privadas que puedan beneficiarse de las plusvalías que se generen en la zona, al objeto de incluir los compromisos e inversiones secuenciales y plurianuales que a cada parte corresponda, plas-

mando así la obligatoriedad de la restauración ambiental y paisajística, así como la subordinación de todo el proyecto urbanizador sostenible, a la recuperación ambiental de la bahía y de la Sierra Minera (arts. 37 y 55). Asimismo, las Directrices de Protección del Medio Ambiente de la CARM remarcaron, ya en el año 2003, como objetivo para el horizonte de 2006, que la rehabilitación socioeconómica de la comarca minera de Cartagena-La Unión no estaría completa sin la regeneración de la bahía y la restauración ambiental de la Sierra Minera que, junto a la realización de las principales mejoras en accesos e infraestructuras, son la base para el desarrollo de la zona.

Paralelamente, la CARM suscribió diferentes convenios de colaboración con la Administración del Estado a fin de analizar y programar las diferentes alternativas que posibiliten la tan proclamada regeneración de la bahía de Portmán: Convenio de colaboración entre la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente, el Ente Público Puertos del Estado y el Centro de Estudios y experimentación de Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento para la realización de trabajos tendentes a la regeneración y adecuación ambiental de la bahía de Portmán de 2001 (BORM núm. 192, 20/08/2001) y el Convenio de Colaboración entre la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento para el Estudio e Informe Técnico del Documento «Estudio de Alternativas para la Regeneración de la bahía de Portmán» de 2003 (BORM núm. 72, 28/03/2003).

En este marco de cooperación interadministrativa, el 11 enero de 2006 se suscribió convenio de colaboración, autorizado por el Consejo de Ministros, el 30 de diciembre de 2005, entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de La Unión, para la recuperación y adecuación ambiental de la bahía de Portmán. El convenio divide los trabajos para la recuperación en tres fases, que comienzan por la convocatoria de un concurso de ideas sobre las actuaciones que se deben realizar. La segunda fase es la elaboración y aprobación de tres proyectos técnicos que se basarán en la solución global ganadora del concurso de ideas. Los proyectos previstos son para los trabajos de recuperación y adecuación ambiental de la bahía, las actuaciones sobre la zona recuperada y la construcción de una instalación náutica deportiva. La tercera etapa tiene por objeto la ejecución de los proyectos que se hayan aprobado. Corresponderá al Ministerio de Medio Ambiente la redacción y ejecución del proyecto relativo a los trabajos de recuperación y adecuación ambiental, de acuerdo con la alternativa seleccionada en el concurso de ideas, impulsando los procedimientos necesarios para la ejecución del convenio en las materias de su competencia, a estos efectos ya se ha dotado la correspondiente partida presupuestaria para el ejercicio 2007, por importe de tres millones de euros. Por su parte, a la Región de Murcia le corresponde financiar los premios que se distribuirán en el concurso

de ideas y promover la elaboración y ejecución del proyecto técnico de la instalación náutico-deportiva.

Recientemente, se ha resuelto el concurso de ideas convocado en el marco del convenio de tal modo que comienza a vislumbrarse la solución a uno de los atentados contra el medio natural más relevantes en España, acaecidos en la última mitad del siglo XX. El proyecto ganador, denominado *In situ,* incluye la regeneración de la línea de playa, en una extensión de 1.300 metros, y la creación de dunas y espacios de abundante vegetación autóctona. Estos elementos se complementarán con un puerto deportivo, que construirá la Comunidad Autónoma, de 700 amarres, y con la construcción de diversas instalaciones turísticas, entre ellas un centro de interpretación de la naturaleza, e infraestructuras deportivas. La ejecución de la solución adoptada, fruto del concurso público de ideas, permitirá recuperar unas condiciones ambientales adecuadas para el uso del que fuera un lugar emblemático de recalada, *Portus Magnus,* en el *Mare Nostrum,* siempre que el desarrollo urbanístico previsible se contenga en unos parámetros razonables que no afecte a los espacios protegidos circundantes (Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila).

En otro ámbito de la acción administrativa, la CARM ha iniciado procedimiento para la declaración de bien de interés cultural, con categoría de Sitio Histórico, de La Sierra Minera Cartagena-La Unión (Resolución de 4 de julio de 2006, de la Dirección General de Cultura; BORM núm. 223, 23/09/2006). Si bien excluyendo expresamente la parte más degradada de la bahía de Portmán: *se prescinden de las cotas bajas de la bahía de Portmán, donde el impacto minero no sólo ha provocado una modificación paisajística sino que ha generado un importante problema medioambiental que afecta al desarrollo de la zona. Los rellenos antrópicos que colmatan la ensenada están siendo objeto de un proceso de estudio encaminado a la regeneración de la bahía que puede modificar el paisaje de la misma, por lo que creemos oportuno excluir el sector aterrado.*

No obstante, una nueva actuación administrativa, escasamente coherente con los planteamientos apuntados, pone en peligro la recuperación ambiental de este valioso frente costero. El anuncio por la autoridad portuaria de Cartagena de construir una dársena de contenedores en la cala del Gorguel, próxima a la bahía de Portmán, fuertemente contestada por las asociaciones naturalistas, pondría, en buena medida, entredicho la inversión pública necesaria para la regeneración ambiental de Portmán, máxime tras la ampliación de la capacidad portuaria merced a la nueva dársena de Escombreras.

1.1.3. Avances en la efectiva protección del Mar Menor a impulso de la Administración del Estado

Cada día se hace más evidente la necesidad de establecer cauces de coordinación e implementar acciones de colaboración entre todas las Administraciones Públicas territoriales para la conservación y restauración del medio natural y, muy particularmente, de la orla litoral. La adecuada y eficaz tutela del medio ambiente

poco se compadece con una rígida compartimentación de competencias. Quizá éste sea uno de los defectos más notables del proceso de descentralización territorial que enmarcó la Constitución de 1978 y, progresivamente, se ha perfilado con la aprobación y sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía. Este régimen de compartimentación de competencias que afectan a la ordenación de la orla litoral representa, sin duda, un desafío para una acción administrativa coherente, eficaz, progresiva y permanente.

De ahí, la urgencia en favorecer la colaboración entre todas las Administraciones implicadas en la conservación y restauración del Mar Menor: Administración del Estado, Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Administraciones locales de los municipios ribereños. Por el contrario, resulta sorprendente la pasividad de la Administración regional, que incomprensiblemente renunció en el año 2003 al Programa de Gestión del Área Costera del Mar Menor, en el marco del Programa de acción del Mediterráneo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-MAP). Ante la desidia regional, la Administración del Estado ha impulsado durante el año 2006 la elaboración de un Plan Especial del Mar Menor, de Ordenación del Dominio Público Hidráulico, Costero y de Patrimonio Natural del Campo del Mar Menor.

El Plan Especial se justifica legalmente por el Ministerio de Medio Ambiente tanto por las obligaciones inherentes a la aplicación en España de los compromisos asumidos en el Convenio de Ramsar –en particular, el art. 4.1, que exige a los Estados miembros el fomento de la conservación de los humedales, así como la adopción de las medidas adecuadas para su salvaguardia– y del seguimiento de la aplicación de la normativa derivada de la Unión Europea sobre las ZEPAs y la Red Natura 2000. Cuanto, asimismo, en las prescripciones ordinamentales enderezadas a la consecución de un buen estado ecológico de las aguas, derivadas del TRLA (art. 40), en trasposición del objetivo europeo fijado por la Directiva Marco del Agua, en la consideración del nuevo ámbito del recurso, que comprende, a estos efectos, tanto las aguas continentales como las de transición y las costeras.

La justificación de este nuevo instrumento resulta bien ilustrativa de su necesidad perentoria: El Mar Menor y la cuenca hídrica correspondiente –Campo del Mar Menor– es un espacio frágil, una de las mayores lagunas salinas del Mediterráneo occidental y la zona húmeda más importante de la Región de Murcia, sometida a distintos impactos que, por diversas vías, pueden llegar a generar una dinámica irreversible en el entorno, que acabe con el propio espacio natural, como consecuencia de la existencia de relevantes presiones procedentes de las actividades humanas –desarrollo urbanístico, pesca, agricultura intensiva–, en un área de claro valor ecológico y extremadamente frágil. Estas presiones y la búsqueda de soluciones que reduzcan sus impactos, necesitan ser tratadas desde una perspectiva global, que debe integrar diferentes políticas sectoriales y varios niveles administrativos y que debe servir, igualmente, para coordinar las actuaciones que el Ministerio de Medio Ambiente desarrolla en la zona dentro del ámbito de sus competencias.

Es de esperar que la Administración regional y los Ayuntamientos afectados colaboren en la mayor medida posible en este Plan Especial propiciado por el Ministerio de Medio Ambiente y, a su vez, ejerciten con convicción todas sus competencias para, en un horizonte cercano, recuperar en todo su esplendor ese espacio único del medio natural de la Región de Murcia que es el Mar Menor.

1.1.4. Política de adquisición pública de terrenos en la orla litoral

A lo largo del año 2006 ha comenzado a fructificar, en el ámbito de la Región de Murcia, la política impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente –siguiendo la práctica consolidada en países de nuestro entorno, como singularmente en Francia, desde hace décadas– de adquisición de terrenos situados en la orla litoral y próximos o limítrofes al dominio público marítimo-terrestre. En este sentido, tiene especial relevancia la afectación en favor del Ministerio de Medio Ambiente de una importante extensión de terreno (300 Ha), previamente afectada a la defensa nacional, en la Sierra de la Muela y Cabo Tiñoso.

Precisamente durante el año 2006, este ENP vio impulsado por la CARM, en un cambio de tendencia reseñable, el correspondiente PORN, que en su aprobación inicial clasifica este importante espacio natural como parque regional (Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, de 15 de marzo de 2006, por la que se aprueba inicialmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de la Muela, Cabo Tiñoso y Roldán). En total, el Ministerio ha adquirido seis fincas en el litoral murciano, en zonas especialmente sensibles y de alto valor ambiental, que suman 2,5 millones de metros cuadrados, por importe de 8,5 millones de euros (de un total de 11 millones presupuestados en el ejercicio 2006 para este programa de ámbito nacional), con la finalidad de incrementar la protección del dominio público marítimo-terrestre y desincentivar la amenaza de desarrollo urbanístico.

Por su parte el Consejero de Industria y Medio Ambiente anunció, con cargo a los presupuestos del año 2006, la adquisición de dos fincas privadas por un importe superior a los 5 millones de euros para su afectación como monte público.

1.2. Problemas ambientales en la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico

La política de fomento por los poderes públicos de grandes desarrollos urbanísticos (modelo *resort*) y complejos hoteleros destinados, en gran medida, al mercado internacional, enmarcada en una operación estratégica a fin de sustituir las fuentes de riqueza regional del sector primario, en notable recesión, hacia el sector terciario, ha dado buenas muestras de desequilibrios ambientales durante el ejercicio 2006. A ello se ha sumado, además, el conocimiento público, merced al sumario de la denominada operación *malaya* por las irregularidades cometidas en la gestión del Ayuntamiento de Marbella, de las desproporcionadas inversiones urbanísticas

de capitales de dudoso origen en varios municipios del Mar Menor y, muy especialmente, en Los Alcázares y Cartagena.

Notable ha sido la trascendencia que han tenido las actuaciones públicas enderezadas a posibilitar el desarrollo urbanístico en áreas protegidas. Singularmente, el caso de la modificación del PGOU de Águilas, con la relevante intervención de la CARM en los trámites de evaluación ambiental y aprobación definitiva, para la clasificación como suelo urbanizable del paraje de la Zerrichera, en pleno corazón de la Sierra de Almenara –ZEPA integrada en la Red Natura 2000–, que, tras la denuncia formulada por ANSE y el PSOE-PSRM, desembocó en el ejercicio de la acción penal por el Fiscal Jefe del TSJ de Murcia, estando en la actualidad imputados los Directores Generales del Medio Natural; de Calidad Ambiental; de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo; el Subdirector General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo; el Jefe del Servicio de Calidad Ambiental, todos ellos de la CARM, y el Alcalde de Águilas, por los presuntos delitos de prevaricación administrativa, falsedad en documento oficial, negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos, tráfico de influencias y cohecho (Auto del Juzgado de Instrucción número 3 de Murcia, de 9 de abril de 2007).

Algunas de las disfuncionalidades más relevantes de la ordenación territorial y la política urbanística, que ya pusimos de manifiesto en nuestro anterior *Informe 1978-2006,* han sido analizadas en un importante documento, auspiciado por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (Díez de Revenga Martínez, E., Rodier, A. y Picazo Córdoba, H., *La ordenación del territorio en la Región de Murcia: estado actual de la materia,* Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, Murcia, 2006). En particular, se destaca la necesidad de impulsar la ordenación de los recursos naturales, tramitando los instrumentos de planificación y gestión necesarios para la efectividad de las áreas protegidas, a fin de evitar su degradación por la acción urbanística, apuntado diversas cuestiones problemáticas, como es el caso del recurso a la técnica de los sistemas generales para clasificar espacios protegidos, con la consiguiente presión urbanística en los perímetros de dichas áreas y la anulación de corredores ecológicos.

Sin embargo, la sensibilidad de algunos poderes públicos locales dista mucho, en la actualidad, del imprescindible equilibrio entre el desarrollo económico, con el consiguiente crecimiento urbano, y la preservación de los valores naturales y culturales que hagan perdurable la identidad e idiosincrasia de sus comunidades. Algunas muestras significativas de esta tendencia pueden encontrarse en el ejercicio 2006, buena prueba han sido los términos de la aprobación inicial de algunos PGMOs, como en el caso del Ayuntamiento de Librilla que optó por recalificar como urbanizables 2.800 de las 3.515 hectáreas de la comunidad de regantes, pendientes, además, de una inversión de 40 millones del Estado para la modernización de regadíos. Asimismo, la revisión del planeamiento general de los municipios costeros de Mazarrón y Águilas amplía notablemente el crecimiento disperso de los núcleos urbanos, propiciando un modelo de ocupación del territorio que será

difícilmente compatible con los valores ambientales y la correcta ordenación de la orla litoral.

1.3. Corresponsabilidad ambiental

Dentro de las políticas de corresponsabilidad ambiental, que persiguen la interiorización de objetivos ambientales y, en particular, del actuaciones comprometidas con el desarrollo sostenible, la Administración regional ha auspiciado un denominado *Pacto Social por el Medio Ambiente,* en cuyo marco se ha suscrito entre la Consejería de Industria y Medio Ambiente y organizaciones representativas de la actividad económica y social de la Región un Protocolo General para fomentar el desarrollo sostenible, autorizado por el Consejo de Gobierno, en sesión de 17 de noviembre de 2006 (BORM núm. 20, de 25 de enero de 2007). Entre las entidades firmantes están, entre otras, sindicatos, organizaciones empresariales, universidades, federación de municipios, cámaras de comercio, industria y navegación, cajas de ahorro, colegios profesionales, asociaciones de usuarios. Sin embargo, no se han sumado las asociaciones naturalistas y ecologistas con más predicamento en la Región (ANSE y Ecologistas en Acción), que han mostrado su discrepancia con algunos aspectos esenciales de la política ambiental del Gobierno de la CARM, como señaladamente en el caso de los espacios naturales protegidos y la ordenación territorial, poniendo entredicho el contenido real del *Pacto Social por el Medio Ambiente.*

El principal objetivo de este Protocolo General es establecer un marco de cooperación que permita que las empresas, instituciones, organizaciones y colectivos de la Región puedan contribuir al desarrollo sostenible adquiriendo voluntariamente compromisos de responsabilidad ambiental más allá de los límites exigidos por la legislación aplicable. Asimismo, se pretende que los esfuerzos ambientales realizados obtengan el adecuado reconocimiento social y permitan, en su caso, obtener ventajas competitivas, impulsándose de forma coordinada la creación de un espacio virtual de información sobre prácticas sostenibles de producción *(«Observatorio de la Sostenibilidad Empresarial»)* y consumo *(«Observatorio de Consumo Sostenible»).*

1.4. La política hidráulica de la CARM desde un enfoque ambiental. «Producción»: el Ente Público de la Región de Murcia; ahorro selectivo: la Ley 6/2006, de 21 de julio; y depuración: ESAMUR

1.4.1. El Ente Público del Agua de la Región de Murcia, el fomento regional de la desalación de agua marina y la colisión política y competencial con el Estado

Conocidas circunstancias, de destacada presencia en el debate político patrio prácticamente desde la aprobación del Plan Hidrológico Nacional mediante Ley 10/2001, de 5 de julio, y, sobre todo, desde su posterior derogación parcial –por

obra, primero, del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio y, más tarde, de la Ley 11/2005, de 22 de junio–, han determinado el surgimiento en las Comunidades Autónomas del sureste español y, destacadamente de entre ellas, en Valencia y Murcia, de una intensificación en la adopción de medidas encaminadas a la búsqueda de alternativas en la captación de recursos que palien el prolongado déficit hídrico de dichos territorios, así como a la mejora de la eficiencia en su uso. En este contexto y por lo que se refiere específicamente a la Región de Murcia, a la inesquivable necesidad de consolidar el sostenimiento de su importante regadío (cercano a las 193.000 hectáreas) se une en la actualidad, como componente predominante de estas concretas políticas, el modelo de desarrollo territorial basado en buena medida en grandes complejos turísticos residenciales asociados a campos de golf, en los términos que fueron referidos en el *Informe* correspondiente a esta Comunidad Autónoma para el período *1978-2006*.

Asimismo, a estos dos vectores mencionados (condensados en la desalación y el ahorro selectivo) debe añadirse, con un balance anticipadamente muy satisfactorio, la intensa política de depuración-reutilización emprendida desde hace años por la CARM. Pues bien, como referente estructural a través del cual se encauza fundamentalmente la primera de las líneas de la política hidráulica autonómica –la «producción» de agua– figura la creación, por Ley de la Asamblea regional 4/2005, de 14 junio, del Ente Público del Agua (EPA), modificada por las Leyes 9/2005, de 29 diciembre y 2/2006, de 10 de abril. Aunque creado formalmente en 2005, se da cuenta del mismo en este informe en la medida en que su andadura se inicia realmente en 2006.

Se trata de un ente que responde a un modelo organizativo bien conocido: *[...] una entidad pública empresarial que ajusta su actuación al Derecho Privado, con personalidad jurídica propia, autonomía de gestión, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio y tesorería propios, de las reguladas en el artículo 39.1.b) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia [...],* según se señala en el artículo 1 de su Ley institutiva. Sus funciones genéricas consisten en *promover la disponibilidad y el abastecimiento de agua para los distintos usos y procurar las autorizaciones y concesiones necesarias para conseguir la disponibilidad de recursos hídricos, mediante la articulación y ejecución de acciones que contribuyan al cumplimiento de dichos fines, en el marco de la política del Gobierno regional.* Más específicamente le corresponden, entre otras, las siguientes: *a) Promover y ejecutar directamente, o a través de otras entidades públicas o privadas, las acciones necesarias para satisfacer las necesidades de abastecimiento de agua que demanden los distintos usos en la Región de Murcia, sin perjuicio de las competencias del Estado y de las Administraciones Locales; b) Cooperar en justa reciprocidad con el Estado, las corporaciones locales y con los distintos sectores de la economía regional para la obtención de los recursos hídricos necesarios para desarrollar adecuadamente sus actividades; c) Fomentar y contribuir a la gestión eficiente del agua mediante el uso de técnicas de ahorro y conservación de los recursos hídricos que son la base de la cultura del agua de la Región de Murcia* o, en fin, *f) Constituir sociedades y participar, de manera transitoria o*

permanente, en el capital de sociedades que contribuyan al cumplimiento de los fines de la Ley.

A las mismas se une la atención material con carácter subsidiario del servicio de abastecimiento a poblaciones a instancia de las entidades locales interesadas, función que se prevé muy destacada por cuanto son ya cerca de una veintena los municipios murcianos que han suscrito convenios con el EPA para obtener tal prestación, previsiblemente a partir de mayo de 2007, a cuenta de la infraestructura de desalación de Escombreras, en sus diversas fases, todo ello con la intención de liberar recursos de la cuenca con destino a usos vinculados al desarrollo económico y, destacadamente, al sector agrícola.

En efecto, este organismo ha constituido una apuesta decidida del Gobierno regional enderezada a complementar las iniciativas emprendidas desde el Ministerio de Medio Ambiente para la captación de recursos –las cuales han sido concebidas, como es sobradamente conocido, en tanto que alternativas radicales a la transferencia inter-cuencas–, fundamentalmente a través del denominado Programa «A.G.U.A.» *(Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua),* centrado en la construcción de estaciones de desalación de agua marina y que ha sido desde su implantación fuertemente contestado por las autoridades autonómicas en cuanto a financiación, precios finales del recurso, así como en relación con su eficacia misma. Frente a ello –se ha venido anunciando–, la implementación de esta entidad habría de suponer un menor coste final del recurso, garantizando la competitividad del agua murciana de cara esencialmente a los desarrollos turístico-residenciales (el EPA estimó en su día un coste medio de referencia en alta no superior a los 50 céntimos de euro/metro cúbico, cifra cuestionada a su vez por la Confederación Hidrográfica del Segura e instancias políticas), así como unas mayores cotas de eficacia y eficiencia de sus intervenciones (con una previsión de suministro de 14,4 hectómetros cúbicos en 2008, según datos de la propia entidad). Tal política de fomento ha alcanzado al ámbito tributario, en forma de exenciones, como la aplicada en relación con el canon de vertido a las aguas litorales correspondiente a 2007 a favor de todas las plantas desaladoras situadas en territorio regional, cuando el recurso obtenido *se destine a la agricultura, industria, riego o consumo humano* (disp. adic. primera de la Ley 12/2006, de 27 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social).

Ciertamente, la reconducción totalizadora de las aguas procedentes de desalación de agua marina al concepto de dominio público hidráulico, fruto de la modificación que sobre el TRLA operó la Ley 11/2005, de 22 de junio, permite concluir que toda la actividad desarrollada por el EPA y que ha sido apenas descrita –tanto la propiamente desalinizadora como la ulterior de gestión y asignación del recurso– requiere de la preceptiva intervención habilitante de la Confederación Hidrográfica del Segura en la misma medida que cualquier otro concesionario de dominio público hidráulico. No parece haberlo entendido así, al menos inicialmente, la CARM la cual, en las Leyes referidas al EPA –e incluso a través de reiteradas declaraciones en prensa–, ha esgrimido como título competencial que supuestamente ava-

laría la total exclusión del organismo de cuenca en todo lo referente a la instalación, extracción, gestión, suministro y tarificación de los recursos generados por esta entidad lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM).

En el mismo se señala que, en efecto, *corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias: 3. Obras públicas de interés para la Región dentro de su propio territorio [...] 7. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma [...] 8. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas cuando discurran o se hallen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma [...] 11. Planificación de la actividad económica y fomento y desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, así como la creación de un sector público regional propio de la Comunidad Autónoma.* Pero se trata de referencias todas ellas que en ningún caso parecen apoyar una interpretación excluyente o cercenadora de las legítimas competencias de que dispone la Administración General del Estado en cuanto que titular incondicionado del bien *ex* artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), el cual no puede, en consecuencia, ser reputado como «un recurso hídrico interno» de titularidad de la CARM. Todo ello vendría de hecho a frustrar en buena medida la finalidad esencialmente «emancipadora» respecto de la Administración General del Estado que se ha perseguido con la creación del EPA en cuanto a la generación, suministro y gestión de agua desalada.

Pretensión liberadora que, por cierto, puede quedar en mayor medida frustrada si se tiene en cuenta la necesaria intervención habilitadora que, adicionalmente, corresponde al Estado en cuanto a las autorizaciones para el emplazamiento de las infraestructuras y emisarios empleados de ordinario para la captación de agua marina y la ulterior evacuación de la salmuera, todo ello a partir de la consideración de los espacios destinados a tales fines como dependencias demaniales al amparo de lo dispuesto en los artículos 1 a 3 de la LC.

1.4.2. El impulso de medidas selectivas de ahorro a partir de la Ley 6/2006, de 21 de julio

En el marco de intensificación por la CARM de las medidas, que hemos descrito en sus trazos esenciales en el apartado anterior, destinadas a la captación del recurso resultaba imprescindible la adopción de instrumentos, dotados de la mayor visibilidad posible, enderezados a poner de manifiesto los desvelos autonómicos en relación con el ahorro de agua. El principal de tales instrumentos ha sido la Ley 6/2006, de 21 de julio, sobre Incremento de las medidas de ahorro y conservación en el consumo de agua en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La misma dispone una serie de soluciones encaminadas al ahorro de agua en la Comunidad Autónoma que han de hacerse mayoritariamente efectivas a través de su incorporación a las correspondientes ordenanzas municipales reguladoras

del servicio de abastecimiento de agua potable (art. 1), a cuyo efecto se dispone tanto una aplicación gradual de las distintas medidas legales (disp. transit. única), como la obligación de que las ordenanzas municipales referidas se adapten a la Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, sin perjuicio de que hasta ese momento –así como, en cualquier caso, en los municipios que no dispongan de tales ordenanzas– la Ley sea de aplicación directa (disp. final).

A efectos de impulsar su más pronta efectividad, se prevé que el EPA ponga a disposición de las entidades locales murcianas un modelo de ordenanza de abastecimiento conforme con los dictados legales (previsión que ya ha sido materializada por el ente). En realidad y al margen de las concretas medidas impuestas –que analizamos seguidamente–, un protagonista esencial de la nueva norma sigue siendo el EPA –erigido así en una verdadera autoridad hídrica regional–, esencialmente a través de la decisiva función de instrucción de los expedientes sancionadores que se incoen por infracciones a lo dispuesto en la Ley (la competencia decisoria se atribuye al Consejero de Agricultura y Agua), que pueden conducir a la imposición de sanciones por importe máximo de 600.000 euros o de suspensión del suministro *para el caso demostrado de despilfarro continuado de agua potable en los términos que fije el ayuntamiento correspondiente* (art. 15 Ley 6/2006).

En cuanto a las medidas, se distinguen las aplicables a viviendas de nueva construcción –respecto de las ya existentes, la sujeción a aquéllas es obligatoria únicamente en caso de reformas que exijan licencia de obra mayor– (art. 2: perlizadores o economizadores de chorro en grifos y duchas; limitadores de flujo en cisternas de inodoros con posibilidad de detención de descarga); a locales públicos (art. 3: temporizadores en grifos, limitadores de descarga en cisternas; instalación de carteles aleccionadores sobre la escasez de agua y la necesidad de su uso responsable en los puntos de consumo públicos); industrias y edificios industriales (art. 5: las anteriores más la necesidad de elaborar un plan de ahorro y otras); piscinas públicas y privadas (art. 6: prohibición de los vaciados totales y limitación de los parciales); parques y jardines (art. 7: riego con recursos hídricos marginales, circuito cerrado en fuentes ornamentales, carteles indicativos de la procedencia o naturaleza del agua, previsión de sistemas de ahorro en el diseño de nuevas zonas verdes, etc.); limpieza viaria (art. 8: prohibición de conexión de bocas de riego a la red de consumo humano, fomento del uso de medios mecánicos de limpieza seca y de recursos marginales). Finalmente se prevén una serie de medidas enderezadas a optimizar el uso de las redes públicas de distribución (art. 9), a mejorar la educación ciudadana en lo concerniente al ahorro del agua (art. 10), así como se crea el *Consejo Asesor en materia de Ahorro y Conservación del Consumo del Agua de la Región de Murcia* con funciones consultivas, de informe y fomento (art. 11).

En nuestra opinión, ciertos extremos de la Ley en punto al diseño del aparato sancionador indican la ausencia de una voluntad decidida –o, al menos, inspirada en criterios enteramente meditados y coherentes– de afrontar el grave problema del despilfarro y la ineficacia en el uso del agua en una zona endémicamente deficitaria en este recurso. En primer lugar, choca al lector de la norma la circuns-

tancia de que la gradación de las sanciones (previstas para una tipología de infracciones de por sí anormalmente escueta: leves y graves) oscile, a través de desproporcionadas horquillas, entre los 180 y los 60.000 euros para las primeras y los 60.001 y los 600.000 para las otras. En segundo lugar, tampoco la tipificación misma de algunas conductas y su inclusión en uno u otro catálogo parece responder a una política sancionadora demasiado reflexiva; de este modo, una actividad objetivamente tan llamativa y poco edificante en una zona árida como el vaciado completo de piscinas –habida cuenta tanto el uso secundario del recurso como la existencia de tecnología asequible que evite tal práctica, tal y como viene a reconocer la propia Ley en la insólita redacción de su artículo 6– es considerada como infracción leve, del mismo modo que lo son *el incumplimiento de lo preceptuado en el plan de ahorro de agua por las industrias y edificios industriales* (en cambio, la no redacción del plan mismo constituye infracción grave) o *el incumplimiento de las medidas para la limpieza viaria y redes públicas de distribución*. Por el contrario, se reputan graves conductas –indudablemente reprochables– tales como *la alteración de las determinaciones de los documentos que sirvieron de base para la concesión de la licencia* o *el incumplimiento de adaptación de las ordenanzas o reglamentos municipales*.

Por lo demás, resulta imprescindible señalar que un tipo de uso de gran trascendencia cuantitativa, como el agrícola, queda al margen de los remedios coactivos propios de este instrumento normativo, siendo incentivada la eficiencia hídrica en dicho sector fundamentalmente a través de medidas de fomento, destinadas a la mejora y modernización de regadíos, si bien es cierto que se han alcanzado destacados logros por esta vía, por ejemplo en cuanto a implantación de riego localizado. Asimismo, debe admitirse que las medidas de ahorro más eficaces suelen concentrarse tanto en la mejora y modernización de las redes y sistemas de abastecimiento y distribución (con resultados relativamente satisfactorios en algunos casos, como el del municipio de Murcia), sobre las que la Ley se contrae a tímidas generalidades (art. 9), como en la previsión de soluciones específicas para sectores con gran volumen de consumo, como el industrial, cuya ordenación específica queda, sin embargo, remitida a desarrollos posteriores, como veremos seguidamente (art. 5). Por último, se echa de menos el establecimiento de severos condicionamientos para determinados usos, como los deportivos y recreativos (expresamente excluidos de la Ley *ex* art. 7 *in fine*), aunque la efectividad última de tales medidas quede en manos del Organismo de cuenca. Ciertamente, la CARM lleva tiempo exigiendo en los pertinentes procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental que el mantenimiento de los campos de golf murcianos se lleve a cabo exclusivamente mediante el empleo de aguas depuradas, pero se trata de una medida cuyo grado de implantación dista, sin embargo, de ser mínimamente satisfactorio a día de hoy.

En desarrollo de esta Ley (disp. final primera) se ha dictado la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 2 de febrero de 2007, que aprueba el «Sistema de vigilancia e información de la gestión industrial del agua (VIGIA)». En efecto y como acabamos de ver, el artículo 5.2 de la Ley 6/2006 preveía la necesaria elabora-

ción de «planes de ahorro» por parte de las empresas del sector industrial, correspondiendo al EPA el asesoramiento y el control de dichos planes. Pues bien, la fase de control se instrumenta precisamente a través de este sistema que obliga a todas las actividades económicas relacionadas en el Anexo I de la citada Orden y que cuenten con una media diaria anual de más de 10 metros cúbicos de agua de cualquier procedencia, excepto agua reutilizada, en su proceso productivo. Los datos aportados al sistema informatizado VIGIA, a través de la página web del EPA, deberán *ser generados por un sistema de medición homologado y calibrado con periodicidad trienal por laboratorios acreditados públicos o privados* y ser actualizados semestralmente.

1.4.3. La política de depuración y reutilización de aguas residuales: la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR) y el impulso de obra pública. El canon de saneamiento

La orientación de la CARM hacia una intensificación de las medidas de mejora de la calidad de las aguas, intrínsecamente unida al proverbial déficit hídrico de la región, encontró en el año 2000 una respuesta normativa del más alto nivel con la Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales e Implantación del Canon de Saneamiento, la cual vino a articular la mencionada política a través de un triple eje: de planificación, organizativo y económico-financiero.

Desde el punto de vista de la planificación, la Ley no sólo consagra un sistema de articulación competencial entre Comunidad Autónoma y entes locales, previendo la necesidad de una coordinación efectiva entre ambos niveles administrativos, mediante el diseño de mecanismos específicos, sino que prevé instrumentos de planificación en la materia, de entre los que destaca el *Plan General de Saneamiento y Depuración de las aguas residuales de la Región de Murcia,* finalmente aprobado para el período 2001-2010, con seis meses de retraso respecto del plazo legal, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia de 20 de diciembre de 2002 (hecho público mediante Resolución de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente de 10 de enero de 2003; BORM núm. 30, de 6 de febrero). Su naturaleza es, desde el punto de vista de la tipología establecida en materia de ordenación territorial, la de Directriz sectorial y constituye la herramienta cúspide en la ordenación de este ámbito, por encima de los planes sectoriales y, en su caso, de los que elaboren y aprueben las propias entidades locales.

Desde el punto de vista organizativo, la Ley 3/2000 creó la *Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia* (ESAMUR) como empresa pública regional, en la modalidad de entidad de derecho público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 *a)* del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, y adscrita a la Consejería competente en materia de Saneamiento y Depuración. Dado que este precepto –y en consecuencia la tipología organizativa prevista en él– quedó derogado por la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autó-

noma de la Región de Murcia [disp. derog. única, *b)*], se hace necesaria su reconducción automática a la órbita de las Entidades Públicas Empresariales (disp. transit. primera, apartado 2 *b)* y arts. 37-42 y 46-52 Ley 7/2004), a pesar de que haya transcurrido en vano el plazo de dos años concedido para tal adaptación por la disposición transitoria primera, apartado 3, de la Ley 7/2004, tal y como postula la mejor doctrina en materia de inactividad de la Administración Pública.

Las funciones esenciales de ESAMUR consisten en gestionar, mantener y explotar las instalaciones de saneamiento y depuración de aguas residuales en los términos que le sean encomendados por la Comunidad Autónoma, así como –mediante convenios con los respectivos Ayuntamientos– las infraestructuras de titularidad municipal. Asimismo, la entidad asume las funciones de ejecución material y financiación de la obra pública que le sea encomendada (EDAR y otras), fundamentalmente de conformidad con lo previsto en el mencionado Plan General de Saneamiento y Depuración. Por lo que se refiere a esta primera tarea –construcción y gestión–, la trayectoria de la entidad presenta un balance notable, de modo que tras la más reciente inauguración (rehabilitación de Macisvenda-Abanilla), prácticamente la totalidad de los núcleos de población de la Región depura sus aguas residuales. A inicios de 2006, ESAMUR gestionaba 80 EDAR con un volumen total de aguas residuales tratadas cercano a los 106 hectómetros cúbicos.

En cuanto a la financiación necesaria para afrontar las iniciativas expuestas –junto a los cuantiosos Fondos FEDER y de Cohesión aplicados a la construcción y rehabilitación de muchas de estas infraestructuras–, ESAMUR tiene legalmente encomendada la recaudación en período voluntario y la gestión del denominado *canon de saneamiento,* concebido como ingreso de derecho público de la CARM destinado a sufragar los costes derivados de las tareas encomendadas a la entidad, cuyo hecho imponible es *la producción de aguas residuales, generadas por el metabolismo humano, la actividad doméstica, pecuaria, comercial o industrial, que realicen su vertido final a una red municipal de saneamiento, o sistema general de colectores públicos* (art. 22.2 Ley 3/2000), siendo exigible su abono a través de los recibos de suministro.

Lo cierto es que no fue hasta dos años después de su creación formal cuando ESAMUR comenzó su andadura real, de conformidad con lo dispuesto en la posterior Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento, que estableció como fecha inicial de su exacción el 1 de julio de ese año, habiendo sido objeto tal tributo de una batería de normas de desarrollo y pormenorización, alguna de las cuales ha sido finalmente anulada en sede judicial, como veremos a continuación. En efecto, con posterioridad a la creación y puesta en marcha de ESAMUR mediante las Leyes y demás normas ya citadas, se dictaron fundamentalmente los Decretos 90/2002, de 24 de mayo, por el se aprueban los Estatutos de la Entidad de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia y 102/2002, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-financiero tributario del canon de saneamiento de la Región de Murcia. Ambos vendrían a complementar la disciplina en la materia junto al ya vigente Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre Vertidos de Aguas Residuales Industriales al Alcantarillado.

Este último ha sido judicialmente anulado por dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia cuya simple sucesión cronológica resulta llamativa. En efecto, primeramente fue la STSJ de Murcia de 28 de julio de 2005 (JT 2007, 89) la que invalidó por motivos de fondo ciertos preceptos del Reglamento citado [el apartado 4 *a)* del art. 6, únicamente en cuanto atribuye a las entidades suministradoras de agua la obligación de facturar; el apartado 1 del art. 10, únicamente en cuanto atribuye a las entidades suministradoras de agua la obligación de facturar el canon de saneamiento; el apartado 7 del art. 10 y el apartado 2 *b)* del art. 41], fundamentalmente y en primer lugar, como consecuencia de una interpretación defectuosa del alcance de las funciones encomendadas legalmente a las entidades suministradoras en relación con la gestión del canon y, sobre todo, a la vista de su consideración legal como meros «sustitutos del contribuyente», imposibilitados en consecuencia para la realización de actuaciones que pudieran revestir relevancia tributaria directa. En segundo lugar, por haber introducido para la determinación del componente fijo de la tarifa del canon, incurriendo por ello en *ultra vires,* el volumen de agua consumido.

En cambio, la posterior STSJ de Murcia de 27 de octubre de 2005 (JUR 2007, 5300) estima el recurso –igualmente directo– interpuesto por el Ayuntamiento de Ceutí contra la precitada norma reglamentaria exclusivamente por motivos de índole procedimental y, en concreto, por omisión del dictamen del Consejo Regional de Cooperación Local y defectos en el requerimiento y posterior evacuación de la consulta al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Por último, debe recordarse que el canon de saneamiento constituye una exacción distinta de, y compatible con, el canon de vertido industrial a la red municipal de alcantarillado girado por los Ayuntamientos –ya con mayor fundamento normativo, si cabe, tras la reciente reforma del TRLA por obra del Real Decreto-ley 4/2007, de 13 de abril, en materia de autorizaciones de vertido indirecto al dominio público hidráulico–, al amparo de la habilitación prevista en el artículo 20.4 *r)* 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, compatibilidad que ha venido a ser refrendada por alguna decisión judicial (STSJ de Murcia de 17 de abril de 2006 [JUR 2007, 4124]).

1.5. La política de eficiencia energética y estímulo de las energías renovables. La Ley 10/2006, de 21 de diciembre, su inserción en el ordenamiento jurídico sectorial y el impulso de medidas de fomento

Otra de las líneas de actuación de las instituciones políticas regionales ha consistido en el impulso normativo del uso de energías renovables, así como del fomento de la eficiencia energética. El instrumento principal para la consecución de tales objetivos ha sido sin duda la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia.

En realidad, energía y agua son recursos cuya demanda se ve lógicamente incrementada como consecuencia del crecimiento económico, el desarrollo de los servicios y la edificación residencial, de modo que la adopción de medidas normativas tendentes a la racionalización de su consumo, impulso de fuentes generatrices alternativas y ahorro resulta, en el entorno político y socio-económico que venimos exponiendo, plenamente justificada. Pues bien, la Ley referida se enmarca en un contexto regulatorio también complejo, en el que se integran, por una parte, instrumentos tales como el estatal «Plan de Energías Renovables para España 2005-2010», la «Estrategia de Eficiencia Energética en España» (E-4), cuyo Plan de Acción fue aprobado por el Consejo de Ministros en 2005, así como el importante «Plan Energético de la Región de Murcia 2003-2012».

Por otra parte, la eficiencia energética se encuentra asimismo íntimamente relacionada con el sector de la edificación, de modo que resulta igualmente necesario cohonestar lo dispuesto en la Ley y en los planes mencionados con normas tales como la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y la propia Ley 8/2005, de 14 diciembre, para la calidad en la edificación de la Región de Murcia, así como con el reciente Real Decreto 47/2007, de 19 enero, que aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. A todo ello, ha de unirse la intervención del legislador comunitario europeo a través de disposiciones como, entre otras, la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Por lo que se refiere al contexto planificador anteriormente descrito, pueden observarse dos vectores diferenciados a cuya consecución se arbitran los distintos instrumentos. En primer lugar, el incremento progresivo de la generación mediante el empleo de *energías renovables* ha sido objeto del Plan estatal de Energías Renovables para España 2005-2010, en el que se prevé que en esta última fecha el consumo de energía procedente de fuentes renovables alcance el 12,1 por 100 del total en todo el país, porcentaje que, con ligera variación, es el previsto por la Planificación Energética regional murciana (13 por 100 en 2012). En segundo lugar, deben ponderarse las medidas de *ahorro y diversificación* que han tratado de encauzarse a través tanto de este último instrumento –que prevé, en el período 2001-2012, tanto una disminución global del consumo de energía del 7 por 100, como una importante diversificación, con un descenso estimado en un 26 por 100 de las energías procedentes de la combustión de productos petrolíferos y la consiguiente transición desde un 11 a un 43 por 100 en el empleo del gas natural–. En este sentido, de algunos de los instrumentos mencionados (así, del Plan de Acción del E-4 y el Plan nacional de Energías Renovables) se han derivado importantes políticas de fomento canalizadas a partir de sendos convenios suscritos entre la CARM y el IDAE *(Instituto para la Diversificación y Ahorro Energético),* Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Se trata de los Convenios de 15 de junio y 25 de julio de 2006, a partir de los cuales se han impulsado acciones específicas de fomento, entre las que destacan

las aprobadas mediante Órdenes de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de 29 de junio (1) y 22 de diciembre de 2006 (3), por las que se establecieron las bases y las convocatorias para la concesión de ayudas dirigidas, respectivamente, a la realización de estudios, auditorías, acciones formativas y aplicación de desarrollos en materia de Ahorro, Eficiencia y Diversificación Energética; la rehabilitación de la envolvente térmica de los edificios existentes; la realización de Proyectos y medidas de ahorro y eficiencia energética contenidas en el Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4) o la adquisición de vehículos de turismo alimentados por energías alternativas a las convencionales. Medidas similares de incentivo han sido igualmente emprendidas por algún Ayuntamiento, como el de la ciudad de Murcia.

En este contexto, la Ley 10/2006 viene a otorgar a todas las políticas expuestas un marco normativo estable presidido por la idea-fuerza de que el consumo masivo de energía ligado al desarrollo económico se encuentra vinculado estrechamente con «el agotamiento de los recursos naturales y su interacción con el medio ambiente» (Exposición de Motivos). Para la consecución de sus fines [art. 3: *a) Potenciar el aprovechamiento de las fuentes de energías renovables, y de forma especial la energía solar, priorizando su implantación en todos los ámbitos del consumo energético regional; b) El diseño de un nuevo escenario energético que propicie pautas de conducta basadas en el uso responsable de la energía; c) Fomentar las acciones de I+D+i en el ámbito de las tecnologías de aprovechamiento de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética; d) Impulsar la aplicación de las energías renovables y la eficiencia energética en los procesos relacionados con la obtención y utilización del agua; e) Armonización de la planificación energética y la ordenación del territorio, con la finalidad de optimizar el sistema energético regional; f) Incentivar, promover e impulsar la colaboración y la participación entre las administraciones públicas, los sectores productivos y la sociedad en general, para la consecución de los objetivos de esta Ley y la aplicación de sus instrumentos de desarrollo y g) Contribuir a compatibilizar el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente, propiciando el acceso de todos los ciudadanos a las fuentes de energía en condiciones de igualdad, calidad y seguridad*] la norma implementa una serie de medidas, entre las que cabe destacar las siguientes.

En primer lugar, bajo la presidencia del principio, un tanto ampuloso, de «primacía de las energías renovables», se prevé la elaboración de Directrices Sectoriales de Impulso de las Energías Renovables y, en su desarrollo, de Planes Sectoriales, los cuales, a su vez, podrán materializarse a través de una variada gama de programas específicos (arts. 4 y 5), así como una prioridad de estas energías para el acceso a las redes de transporte y distribución eléctrica (art. 9). En segundo lugar, la Ley instaura la que denomina «Autorización de Aprovechamiento», concebida como título habilitante para *la implantación de las energías renovables en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (art. 11). Dicho título se reconoce como «autorización administrativa unificada», *que comprenderá todas las autorizaciones y requisitos exigibles por la legislación vigente previos a la implantación del proyecto,* lo que induce a suponer una suerte de proyección específica de la autoriza-

ción ambiental integrada prevista en la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, pero que, sin embargo y al contrario que ésta, parece comprender determinaciones no ambientales y cuyo procedimiento coordinado y exigibilidad misma quedan remitidos a ulteriores determinaciones reglamentarias. En la autorización de aprovechamiento se incardinará la EIA en caso de que la misma proceda de conformidad con su legislación específica, pudiendo corresponder, por cierto, la evacuación de la Declaración (DIA) a un órgano no específicamente ambiental (art. 12).

En tercer lugar, la Ley 10/2006 prevé tanto la necesaria elaboración de una «Planificación energética regional» –otorgándose al Gobierno el plazo de un año para la elaboración de un nuevo «Plan Energético Regional» (arts. 13-15 y disp. adic. 2ª)–, en coordinación con la planificación europea y estatal, como medidas de ahorro y eficiencia energética (arts. 16 y 17: programas y estrategias de ahorro y uso racional de la energía; planes de movilidad para un uso más eficiente del transporte público y privado; acciones formativas; implantación de tecnologías de ahorro y eficiencia energética en todos los sectores, *especialmente en aquellas instalaciones para producción de agua dulce por desalinización de agua de mar o de aguas salobres, debido al carácter intensivo del gasto energético en la obtención del agua desalada;* o ayudas económicas y fiscales).

En cuarto lugar, la Ley dispone de una regulación específica relativa a la calidad y certificación de instalaciones, equipos y productos (arts. 19 y 20); a las empresas instaladoras y mantenedoras, así como en relación con las entidades colaboradoras de la Administración, encargadas de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales (arts. 21 y 22). Asimismo, se prevé el fomento de acciones de I+D+i en las dos direcciones mencionadas (energías renovables y ahorro y eficiencia energética), así como una serie de disposiciones relativas al apoyo a la transferencia del conocimiento, mediante la implementación de instrumentos organizativos (una oficina específica, un *Foro Tecnológico de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética* y la *Red de Gestión de Conocimiento de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética*); finalmente, se contempla una estructura de investigación en la materia denominada *Centro de Innovación en Energías Renovables y Eficiencia Energética* (arts. 23 a 26). Ciertas previsiones sobre coordinación y cooperación interadministrativa y colaboración de la sociedad en estas materias y un aparato sancionador cierran el diseño regulador de la nueva Ley, cuya efectividad real habrá de ser necesariamente evaluada en futuras ediciones de este informe.

Por último, destacar que a partir de 2002 inició su andadura en la CARM la *Agencia de Gestión de Energía de la Región de Murcia* (ARGEM), constituida como fundación de capital público sometida al Derecho Privado (disp. adic. primera Ley 7/2004, de 28 de diciembre) y adscrita a la Consejería de Industria y Medio Ambiente y que ha sido creada bajo inspiración en modelos autonómicos ya existentes, como el *Ente Vasco de la Energía,* el *Centro de Ahorro y Eficiencia Energética de Madrid,* la *Agencia Extremeña de la Energía* o la *Agencia Valenciana de la Energía.* Se trata del organismo encargado de impulsar y coordinar las actuaciones de la Administración

para la gestión de un uso eficiente de la energía, por lo que su importancia en el contexto estudiado está llamada a ser ciertamente relevante.

1.6. Políticas de garantía. Otros sectores de la acción ambiental

1.6.1. La urgencia de una adecuación de instituciones jurídico-ambientales fundamentales a lo dispuesto en la normativa básica estatal. El ejemplo de la evaluación ambiental de planes y programas

Por lo que se refiere a la que en el primer Informe denominamos «Política ambiental de garantía», conviene destacar varias cuestiones que se han suscitado durante el año 2006. En primer lugar, debe destacarse la necesidad de que el ordenamiento regional murciano se adapte progresivamente a la normativa ambiental básica dictada por el Estado en estos últimos años. Aunque se trata de una cuestión de alcance general, no circunscrita exclusivamente al arco temporal analizado, ha de tenerse en cuenta, no obstante, que en 2006 la intervención del legislador estatal ha sido, en esta materia, especialmente cualificada e intensa y normas tales como las Leyes 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente o 27/2006, de 28 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, reclaman una responsable conducta activa de los poderes normativos murcianos. En el primer caso, la labor fundamental pasa por la concienciación en la aplicación efectiva de la Ley estatal por parte de todas las Administraciones Públicas implicadas. En el segundo, se trata sobre todo de afrontar satisfactoriamente el tránsito hacia un nuevo modelo organizativo y de transparencia hacia los ciudadanos.

Especial incertidumbre viene generando en Murcia el correcto alcance de la institución de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas y de los supuestos en que ha de procederse de conformidad con lo dispuesto en la mencionada Ley estatal 9/2006, de 28 de abril. En este sentido y en momento relativamente temprano, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, sometió a EIA una considerablemente amplia tipología de planes, programas y directrices, entre los que se contaban los *Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana, Normas subsidiarias y complementarias de Planeamiento, y sus revisiones, así como las modificaciones que reduzcan la superficie de suelo no urbanizable o incrementen el suelo industrial* [Anexo I, apartado 1 *n)*]. No obstante, la LSRM derogó tal régimen [disp. derog. 2 *d)*], reconduciendo a su ámbito regulador la evaluación ambiental de distintas figuras de planes y programas.

De este modo, la disposición adicional 2ª LSRM vino a extender, antes de la trasposición estatal de la Directiva 2001/42/CE, la necesidad de practicar EIA sobre un importante catálogo de figuras planificadoras. Así, dispone que: *1. Los instrumentos regulados en esta Ley estarán sujetos a las siguientes normas: a) Los instrumentos de*

ordenación del territorio en cuya tramitación según esta Ley deba mediar informe preceptivo de la Consejería competente en materia de medio ambiente y cuya aprobación sea competencia del Consejo de Gobierno no estarán sometidos a evaluación de impacto ambiental; b) Los Programas de Actuación Territorial cuando se formulen autónomamente y no desarrollen Planes o Directrices de Ordenación Territorial, estarán sometidos a evaluación de impacto ambiental; c) Los Planes Generales Municipales de Ordenación, así como las modificaciones de los mismos y de los instrumentos de planeamiento general no adaptados a la Ley, que supongan la reclasificación de suelo no urbanizable, estarán sometidos a la Evaluación de Impacto Ambiental, salvo que por su escasa entidad no se considere necesario por el órgano competente medioambiental; d) Los Planes Parciales, de cualquier uso, cuando así lo exigiera expresamente el Plan General Municipal de Ordenación por actuar sobre áreas próximas a suelos no urbanizables protegidos, y los Planes Parciales de uso industrial que se formulen para suelo urbanizable sin sectorizar, estarán sometidos a evaluación de impacto ambiental; e) Los Planes Especiales que afecten al suelo no urbanizable de protección especial estarán sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental; f) Los Proyectos de Urbanización, se someterán a evaluación de impacto ambiental cuando el planeamiento general o de desarrollo lo establezca expresamente.

Esta loable ampliación inicial de los benéficos efectos preventivos propios de la EIA de proyectos ha quedado, no obstante, claramente desfasada si se repara en la proyección estatal del instituto de la evaluación ambiental estratégica, en términos bastante estrictos, sobre la planificación sectorial de todo tipo [arts. 2 *a)* y 3 Ley 9/2006]. Asimismo, debe destacarse que, mientras no se produzca una adaptación al procedimiento evaluador contemplado en la Ley estatal (arts. 7 a 15), ninguna de las técnicas mencionadas y previstas por la LSRM podrá considerarse homologada a la evaluación ambiental de planes y programas ni, en consecuencia, podrá defenderse el cumplimiento de la normativa estatal básica en este punto (sobre la parquedad e insuficiencia del procedimiento de EIA previsto en la LSRM para planes y programas, *vid.* su disp. adic. 2ª.2). Por último, deberá aprovecharse esta imprescindible iniciativa normativa de adaptación que proponemos para racionalizar las herramientas de evaluación que gravan las distintas modalidades planificadoras, lo que debería implicar una articulación racional entre la EIA estratégica y otras figuras, señaladamente el *Estudio de Impacto Territorial* previsto en los artículos 48 y 49 LSRM.

Por último, no debe olvidarse que la necesidad de adaptación o desarrollo de la que venimos alertando afecta a decisivos sectores regulados también en 2005 a través de normas tales como los Reales Decretos 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 o 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental. En este último caso, la necesidad de adaptación es todavía mayor a la vista tanto de la obsolescencia de la normativa murciana (contenida esencialmente en el Decreto 48/1998, de 30 de julio), como de su acreditada ineficacia, según se expuso detalladamente en el *Informe 1978-2006*.

1.6.2. Evaluación de impacto ambiental y conflictividad judicial

Por lo que se refiere a los procedimientos con incidencia ambiental, conviene destacar algunos pronunciamientos judiciales. Por una parte, deben mencionarse las SSTSJ de Murcia de 7 de abril (JUR 2007, 4163) y 19 de mayo de 2006 (RJCA 2006, 973) desestimaron sendos recursos contra la Orden del Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente de 28 de junio de 2000 desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a la resolución del Director General de Medio Ambiente de 17 de febrero de 2000, por la que, a los solos efectos ambientales, se informaba favorablemente el proyecto de Planta de Tratamiento, Recuperación y Compostaje en el término municipal de Ulea.

Al margen de que la ausencia de acumulación de ambos autos, con la consiguiente existencia de pronunciamientos autónomos de objetos idénticos, causa verdadera sorpresa, ambas resoluciones rechazaron motivos de impugnación tales como vulneración de los principios de objetividad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; contravención de normas comunitarias europeas (Directivas «Aves» y «Hábitats»); defectos insubsanables de procedimiento en la tramitación de la EIA; imprevisión en el Estudio de Impacto Ambiental de alternativas para el emplazamiento de la Planta; así como la no realización de un correcto inventario ambiental, ni de una adecuada descripción de las interacciones ecológicas y ambientales clave, faltando una «identificación y valoración de impactos». Asimismo, se alegó que la finca destinada al emplazamiento de la planta lindaba con una Zona de Protección de Aves y Lugar de Interés Comunitario, por lo que merecía «[...] disfrutar del mismo nivel de protección medioambiental».

1.6.3. Otros sectores de la acción ambiental

Por lo que se refiere a otros sectores de acción política ambiental, conviene hacer mención, en primer lugar, a la conflictividad judicial que se ha suscitado en 2006 en materia de *sanciones por vertidos a dominio público hidráulico*. Aunque se trata de actuaciones administrativas que provienen formalmente de la Administración General del Estado, conviene no omitir la referencia a las impugnaciones de que las mismas han sido objeto por encontrarse comprometidos elementos integrantes del Medio Ambiente radicados en la CARM. Así, en las SSTSJ de Murcia de 27 de enero (RJCA 2006, 978), 24 de marzo (JUR 2007, 6699), 31 de marzo (JUR 2007, 6676), 19 de abril (JUR 2007, 6663) y 29 de mayo de 2006 (JUR 2007, 6596), se decidieron recursos contra sanciones impuestas por la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) a Ayuntamientos murcianos (salvo en los supuestos decididos por la primera –habiendo sido parte el Ayuntamiento alicantino de Formentera de Segura– y la segunda de las sentencias –siendo demandante una compañía inmobiliaria–) por la comisión de una infracción tipificada en los artículos 100 y 116 *f)* TRLA, en relación con el artículo 316 *g)* del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, consistente en la realización de vertidos de aguas residuales sin depurar.

En todos los casos, salvo en el que fue objeto de la última de las sentencias citadas (demandante: Ayuntamiento de Ojós), las sanciones son anuladas judicialmente por diversos motivos: vulneración del nuclear principio de contradicción y ausencia de elementos esenciales tanto de índole inculpatoria (identificación del infractor, naturaleza residual de las aguas vertidas, toma de muestras y análisis realizado por el Laboratorio de Calidad de las Aguas de la CHS) como de determinación misma del tipo («no constan acreditados en el expediente administrativo los daños causados al dominio público hidráulico, circunstancia que es esencial para fijar la cuantía de la multa»).

En segundo y último lugar, como viene siendo habitual desde hace algunos años, se ha incrementado también en la CARM la conflictividad en torno a la *instalación y uso de antenas de telecomunicaciones móviles.* En este sentido, resultan de gran interés dos sentencias dictadas al respecto. Se trata de las SSTSJ de Murcia de 24 y 27 de febrero de 2006 (JUR 2007, 4480 y 4435), recaídas –de nuevo de modo insólito– sobre idéntico objeto, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torre Pacheco de 20 de junio de 2002 por el que se aprueba la Ordenanza Reguladora sobre Instalación de Antenas e Infraestructuras de Telecomunicaciones, y pronunciadas por el mismo ponente. En verdad, la litigiosidad sobre este extremo no es nueva en Murcia, existiendo precedentes similares con resultado estimatorio (*vid.,* así, la STSJ de Murcia de 28 de octubre de 2004 [RJCA 2005, 123]). Las resoluciones mencionadas correspondientes a 2006 acogen parcialmente las pretensiones de ambas actoras («Retevisión Móvil, SA» y «Airtel Móvil, SA», hoy «Orange España» y «Vodafone», respectivamente), con apoyo en cierta jurisprudencia del TS sobre la materia. Como en otros supuestos, las demandantes cuestionan esencialmente el alcance de las competencias locales relativas a la ordenación urbanística y medioambiental (por ejemplo, a través de la imposición de niveles máximos de emisión radioeléctrica o estableciendo distancias mínimas entre las estaciones) para incidir sobre materias de competencia estatal como son las telecomunicaciones. En este sentido y a la vista de lo dispuesto en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, normativa de desarrollo y concordante, la Sala vuelve a suscitar un tema relevante y confirma que las Entidades Locales no disponen, *per se,* de una potestad para el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente –atribuida, pues, originariamente en exclusiva a las Comunidades Autónomas *ex* art. 149.1.23ª CE–, salvo que una Ley opere a su favor tal atribución, resultando insuficiente al respecto la genérica habilitación contenida en el artículo 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por otra parte, ambos pronunciamientos concluyen el necesario sometimiento de la instalación de antenas de telefonía móvil a la licencia de actividad, zanjando por el momento un debate avivado incluso por la propia Comunidad Autónoma de Murcia que –en aquellos casos en los que, de conformidad con lo que expusimos en el *Informe 1978-2006,* le ha correspondido emitir el informe de *calificación ambiental* sobre este particular– ha eximido de esta exigencia a tales actividades. Más problemática resulta la articulación procedimental fijada por las Sentencias entre

las variables sustantiva y ambiental. Así, se viene a afirmar que en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan establecido normas adicionales de protección del medio ambiente frente a emisiones radioeléctricas, los Municipios no podrán evaluar la componente ambiental de los proyectos de instalación de antenas de telefonía móvil, dado que la misma «[...] y el respeto de los límites exigidos en la autorización ya habrán sido examinados por el órgano estatal competente para dictar la autorización conforme al procedimiento previsto en la Orden de 9 de marzo de 2000 y en el RD 1066/01» (FJ 2º).

Pero, además, para el órgano juzgador «Esta situación guarda cierta analogía con lo que sucede en los casos en que se solicita licencia de apertura respecto de actividades para las que es exigible evaluación impacto ambiental. En estos supuestos carece de sentido que por el Ayuntamiento se inicie la tramitación de un nuevo procedimiento ambiental superpuesto al ya realizado por otra Administración y por el que se ve vinculado pues, en definitiva, ante la Declaración de Impacto Ambiental la actitud del Ayuntamiento afectado puede ser, si está disconforme, combatirla mediante el empleo de los recursos procedentes; o, si la consiente, atenerse a sus términos y abstenerse de iniciar procedimiento ambiental alguno» (FJ 2º), lo que de por sí podría resultar, sin más matizaciones, altamente cuestionable y contrario a la autonomía municipal constitucional y legalmente consagrada. No obstante, a pesar de ello, se interroga retóricamente el TSJ: «¿Qué sentido tiene entonces la intervención del Ayuntamiento mediante el otorgamiento de licencia de apertura? Sencillamente, se trata de una garantía adicional. En el momento de la puesta en funcionamiento de la actividad el Ayuntamiento puede controlar que, efectivamente, se respetan los niveles de emisión radio-eléctrica. Durante el desarrollo de la actividad puede, igualmente, llevar a cabo el control de que se mantiene la observancia de los niveles de emisión contenidos en la autorización. También en este caso se detectan analogías con lo que sucede en los casos de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental. Nada impide que el Ayuntamiento –más bien está obligado– imponga como condicionantes al otorgamiento de la licencia de apertura el respeto de las medidas correctoras establecidas en la declaración ambiental favorable, con la consecuencia de que la falta de respeto de estas medidas correctoras habilita al Ayuntamiento para no autorizar la puesta en marcha de la actividad o a suspenderla si el ejercicio de la actividad se desvía del respeto de las referidas medidas» (FJ 2º).

Algunos argumentos adicionales cabría colacionar, pero, en definitiva, la anulación de ciertos preceptos de la Ordenanza mencionada constituye en la mayor parte de las ocasiones una consecuencia natural de las anteriores consideraciones y tomas de postura adoptadas por Tribunal juzgador.

2. APÉNDICE INFORMATIVO

– Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente y, en su caso, de las entidades y sociedades públicas con responsabilidades generales en la materia,

incluyendo el nombre de los titulares de los principales órganos (hasta el nivel de Dirección General).

* **Consejería de Industria y Medio Ambiente** (*creación:* Decreto de la Presidencia 9/2005, de 7 de mayo; *estructura:* Decretos 52/2005, de 13 de mayo y 138/2005, de 9 de diciembre):

– CONSEJERO: Benito Javier Mercader León (*nombramiento:* Decreto de la Presidencia 8/2006, de 11 de abril);

– GABINETE DEL CONSEJERO: Manuela Rabadán Martínez (Responsable);

– SECRETARÍA GENERAL: Francisco Ferrer Meroño (Secretario General); Joaquín Belmonte Gómez (Vicesecretario);

– SECRETARÍA AUTONÓMICA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: vacante;

– DIRECCIÓN GENERAL DEL MEDIO NATURAL: vacante;

– DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL: Antonio Alvarado Pérez;

– DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y COSTAS: José María Bernabé Tomás;

– FUNDACIÓN AGENCIA DE GESTIÓN DE ENERGÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA: Francisco J. Ayala Schraemli (Director-Gerente).

* **Consejería de Agricultura y Agua** (*creación:* Decreto del Consejo de Gobierno 60/2004, de 28 de junio):

– CONSEJERO: Antonio Cerdá Cerdá (*nombramiento:* Decreto de la Presidencia 25/2004, de 28 de junio);

– DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA: Miguel Ángel Ródenas Cañada;

– ENTIDAD REGIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LA REGIÓN DE MURCIA (ESAMUR): (*creación:* Ley 3/2000, de 12 de julio): Manuel Albacete Carreira (Gerente);

– ENTE PÚBLICO DEL AGUA DE LA REGIÓN DE MURCIA (*creación:* Ley 4/2005, de 14 junio): Amalio Garrido Escudero (Gerente).

– *Leyes aprobadas en materia de medio ambiente durante 2006*

* Ley 2/2006, de 10 de abril, de modificación de la Ley 4/2005, de 14 de junio, del Ente Público del Agua de la Región de Murcia;

* Ley 6/2006, de 21 de julio, de Incremento de las medidas de ahorro y conservación en el consumo de agua en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia;

* Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia;

* Ley 12/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para el año 2007 (disposiciones adicionales primera y tercera).

– Lista de los principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2006

* Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de 1 de junio de 2006, que regula el ejercicio de la pesca fluvial para la temporada 2006-2007 y reglamentaciones para la conservación de la fauna ictícola de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia;

– Lista de los principales planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2006

* Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de la Región de Murcia, aprobadas por Decreto 102/2006, de 8 junio;

* Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de la Muela, Cabo Tiñoso y Roldán (aprobación inicial), por Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de 15 de marzo de 2006;

– Lista de las principales sentencias del correspondiente Tribunal Superior de Justicia durante 2006

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 27 de enero de 2006 (RJCA 2006, 978);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 24 de febrero de 2006 (JUR 2007, 4480);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 24 de febrero de 2006 (JUR 2007, 87303);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 27 de febrero de 2006 (JUR 2007, 4435);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 24 de marzo de 2006 (JUR 2007, 6699);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 24 de marzo de 2006 (JUR 2007, 4277);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 31 de marzo de 2006 (JUR 2007, 6676);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 7 de abril de 2006 (JUR 2007, 4163);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 17 de abril de 2006 (JUR 2007, 4124);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 19 de abril de 2006 (JUR 2007, 6663);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 19 de mayo de 2006 (RJCA 2006, 973);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 26 de mayo de 2006 (JUR 2007, 43988);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 26 de mayo de 2006 (JUR 2007, 43996);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 29 de mayo de 2006 (JUR 2007, 6596);

* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 31 de mayo de 2006 (JUR 2007, 43961);

– Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma durante el año 2006

Álvarez Carreño, S., «Environmental Reinforcement in European Water Law: Reflections on its Significance in Spain», *European Environmental Law Review,* vol. 15-núm. 10, 2006, págs. 297-303;

Díez de Revenga Martínez, E., Rodier, A. y Picazo Córdoba, H., *La ordenación del territorio en la Región de Murcia: estado actual de la materia,* Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, Murcia, 2006, accesible en la dirección electrónica del organismo (http://www.cesmurcia.org);

Gutiérrez Llamas, A., «Urbanismo privado *versus* suelo no urbanizable de protección específica ambiental (II)», *Mediterrania Magazine,* núm. 10, enero 2006;

— «Indisciplina urbanística y desnaturalización de la Huerta tradicional de Murcia», *Mediterrania Magazine,* núm. 11, febrero 2006;

— «La política de Espacios Naturales Protegidos en la Región de Murcia», *Mediterrania Magazine,* núm. 12, marzo 2006;

— «El caso *Trianamar:* Flagrante vulneración de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres», *Mediterrania Magazine,* núm. 13, abril 2006;

— «La Actuación de Interés Regional de Marina de Cope», *Mediterrania Magazine,* núm. 14, mayo 2006;

— «La orla litoral de la Sierra de las Moreras: auténtico desafío en la revisión del PGOM de Mazarrón», *Mediterrania Magazine,* núm. 20, noviembre 2006.

XXVII

Política ambiental de Navarra

José Francisco Alenza García

Sumario

Página

1. Valoración 602
1.1. Trayectoria y valoración general 602
1.2. Legislación 602
1.2.1. En general 602
1.2.2. Espacios naturales 603
1.2.3. Vertidos a colectores 604
1.2.4. Agricultura y ganadería 605
1.2.4.1. Contaminación de aguas por nitratos 605
1.2.4.2. Condiciones ambientales de instalaciones ganaderas . 606
1.2.4.3. Subproductos animales 606
1.2.4.4. Condicionalidad ambiental de las ayudas directas a la agricultura 608
1.2.5. Energías renovables 608
1.3. Organización 609
1.4. Ejecución 609
1.4.1. Inspección ambiental 609
1.4.2. Autorización ambiental integrada 610
1.4.3. Información ambiental 610
1.5. Jurisprudencia ambiental destacada 610
1.5.1 En general: sanciones, deber de reparar los daños y licencias . 611
1.5.2. Licencia para la instalación de una base de telefonía móvil y Ordenanza sobre instalaciones radioeléctricas 611
1.5.3. Desarrollo territorial sostenible 615
1.6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales 616
Apéndice informativo 617

* * *

OBPAM7A270 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 18:28:02

1. VALORACIÓN

1.1. Trayectoria y valoración general

Tras la importante novedad que supuso la promulgación en 2005 de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental (LFIPA), en el 2006 no ha habido grandes novedades normativas, ni tampoco conflictos o problemas especialmente relevantes.

En el plano legislativo, tras las dos normas legales aprobadas el año anterior (la LFIPA y la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca) no se ha aprobado ninguna Ley Foral en materia ambiental, aunque señalaré algunas –como la Ley Foral de Contratos Públicos– que incorporan algunas disposiciones de carácter ambiental.

A nivel reglamentario lo más relevante ha sido la regulación de los vertidos a colectores, así como diversas normas sobre la contaminación y afecciones ambientales de la actividad agraria y ganadera. Dada la importancia de este sector en Navarra no es de extrañar que gran parte de las preocupaciones de tutela ambiental se dirijan a dichas actividades. En el 2006 se han modificado las condiciones exigibles a las instalaciones ganaderas, se han regulado el tratamiento de un tipo de residuos agropecuarios (los subproductos animales) y se mantiene el control de la contaminación de las aguas por nitratos, además, de regular la condicionalidad de las ayudas directas procedentes de la política agrícola común. El otro sector de relevancia es el de las energías renovables que continúa siendo incentivado con ayudas públicas, al mismo tiempo que se han regulado las condiciones para la implantación de instalaciones de producción de energía solar.

En el ámbito administrativo (organización, ejecución de programas, etc.) no ha habido nada especialmente relevante en el 2006. Como tampoco lo ha sido la jurisprudencia del TSJ de Navarra en materia ambiental, salvo alguna resolución judicial que será objeto de comentario específico.

1.2. Legislación

1.2.1. En general

La primera circunstancia que cabe destacar es que las exigencias ambientales –conforme al principio de integración– van teniendo cada vez mayor presencia en todo tipo de sectores. Así, por ejemplo, en el 2006 sobresale la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos que prevé la incorporación de criterios ambientales en la contratación, posibilitando la inclusión de dichos criterios en la fase de valoración de la solvencia, en la determinación de las condiciones en las que se ejecutará el contrato y como criterios de desempate en la valoración de las ofertas.

También cabe subrayar el desarrollo reglamentario de la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de Protección Pública a la Vivienda. Esta Ley Foral incluye entre las

actuaciones protegibles «la realización de obras y proyectos que tengan en cuenta criterios medioambientales, de bioconstrucción, de ahorro energético y de arquitectura bioclimática». Pues bien, el reglamento se ha decantado por un decidido apoyo a la arquitectura residencial bioclimática, cuyo fomento se regula en el Decreto 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial.

A nivel legislativo cabe también señalar a la Ley Foral 3/2006, de 17 de marzo, reguladora del Plan Especial de Infraestructuras Locales para el período 2006-2008, dirigido a complementar el Plan del período 2005-2008 (aprobado por Ley Foral 12/2004, de 29 de octubre). Estos Planes Trienales de Infraestructuras han sido el instrumento tradicional de cooperación con los municipios para financiar los servicios municipales obligatorios y dar cumplimiento, entre otros, a los Planes Directores de Depuración y Saneamiento, de Abastecimiento y de Residuos Sólidos Urbanos. Y como es habitual, el Plan Especial del 2006 se destina, entre otras finalidades, a financiar infraestructuras comprensivas de redes locales de abastecimiento y saneamiento, pavimentaciones y electrificaciones.

En cuanto a la normativa ambiental en sentido más estricto distinguiré cuatro áreas principales: los espacios naturales (incluyendo las normas de prevención de incendios forestales); los vertidos a colectores, las normas relativas a actividades agrícolas y ganaderas y, finalmente, las disposiciones sobre energías renovables.

1.2.2. Espacios naturales

En materia de espacios naturales cabe reseñar únicamente la declaración de una Zona Especial de Conservación (que había sido incluido entre los Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, por Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006), al tiempo que se aprueba su Plan de Conservación y su Plan de Gestión (Decreto Foral 79/2006, de 13 noviembre), a efectos de lo previsto en la Directiva 43/92/CEE, de 21 de mayo.

Estrechamente vinculada a la protección de los espacios naturales se encuentra la prevención de incendios forestales. El incremento de riesgo de incendios debido a las situación climatológica habida en la primavera de 2006, llevó a la aprobación –mediante la Orden Foral 197/2006, de 22 de junio, del Consejero de Medio Ambiente (modificada por Orden Foral 290/2006, de 28 de agosto)– de una serie de medidas de prevención de incendios forestales que estableció prohibiciones muy estrictas sobre el uso del fuego en suelo rústico y otras restricciones de actividades peligrosas (circulación de vehículos a motor por pistas forestales, uso de maquinaria en labores forestales). Una vez que las condiciones de riesgo quedaron atenuadas por el cambio en las circunstancias meteorológicas, dichas medidas fueron dejadas sin efecto por la Orden Foral 369/2006, de 6 octubre.

Por lo demás, se aprobó la tradicional y anual Orden Foral 432/2006, de 21 noviembre, reguladora del régimen excepcional de concesión de autorizaciones para el uso del fuego como tratamiento de mejora de los pastos naturales y para

la realización de trabajos selvícolas. El uso del fuego está prohibido por la legislación forestal navarra como tratamiento para la mejora de los pastos naturales. Pero esta prohibición no es absoluta, ya que se prevé la autorización excepcional de dicho uso, en las condiciones establecidas en el Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero y en las Órdenes Forales que se aprueban cada año, como la citada.

1.2.3. Vertidos a colectores

La norma reglamentaria más importante aprobada en Navarra en el año 2006 en materia ambiental es, probablemente, el Decreto Foral 12/2006, de 20 febrero, por el que se establecen las condiciones técnicas aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de realizar vertidos de aguas a colectores públicos de saneamiento.

Este Decreto Foral no es desarrollo directo de ninguna ley, aunque es indudable su entronque tanto con la regulación de los vertidos a las aguas previsto en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, con la Ley Foral 10/1998, de Saneamiento de Aguas Residuales y, sobre todo, con la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, dado que la autorización de vertidos a colectores es una de las que quedan incluidas en la autorización ambiental integrada que dicha Ley Foral regula.

Tres objetivos básicos –e interrelacionados– tiene esta norma: prevenir la introducción de contaminantes en los sistemas de saneamiento; evitar que los vertidos a las redes de colectores de saneamiento impidan que las plantas depuradoras urbanas cumplan con las limitaciones de vertido a cauce público, y posibilitar la reutilización y el reciclaje del agua y de los lodos de depuración urbana.

Para cumplir dichos objetivos, el Decreto Foral se articula en torno tres ejes: la identificación de las actividades potencialmente contaminantes, el establecimiento de los valores límites de vertido y de las condiciones de vertido y, finalmente, la imposición de diversos sistemas de control:

a) *La identificación de las actividades potencialmente contaminantes de las aguas.* El Catálogo, incluido en el anejo 1 del Decreto Foral, identifica esas actividades potencialmente contaminantes y las clasifica en dos grupos distintos (A y B), según el nivel de sus emisiones y el grado de peligrosidad de los contaminantes emitidos. Dos precisiones adicionales se realizan sobre las actividades contaminantes (art. 4):

– Las actividades no incluidas en el Catálogo no tendrán que realizar los controles previstos en el Decreto Foral, pero sí deberán respetar las disposiciones y los niveles generales de emisión establecidos en el mismo.

– En ningún caso se entenderá por actividades potencialmente contaminantes aquéllas que deriven del ejercicio de sus competencias por las entidades locales y que no sean realizadas en instalaciones industriales.

b) *Valores límite y condiciones del vertido.* Todas las actividades que realizan vertidos deberán acreditar que éstos no superan los valores límites que, con carácter

general se indican en el Anejo 3 del Decreto Foral, o los más específicos que haya establecido la Administración.

Los vertidos de aguas contaminadas a colector se consideran como la solución prioritaria, siempre que cumplan una serie de condiciones generales que se establecen en el propio Decreto Foral y no incluyan el vertido de determinados productos o sustancias. Se establece, además, la prohibición de verter aguas limpias (aguas de refrigeración, aguas no contaminadas de enfriamiento de productos o aguas pluviales no contaminadas) a los colectores públicos de aguas residuales, si existe en el entorno de la actividad una red de saneamiento separativa o un cauce público.

c) *Sistemas de control.* A las actividades incluidas en el Catálogo de actividades potencialmente contaminantes de las aguas se les impone la obligación de desarrollar un programa de autocontrol de sus vertidos, de acuerdo con las condiciones que para cada vertido específico establezca el Departamento de Medio Ambiente y los requisitos establecidos en el propio Decreto Foral. Se regulan también la forma de realizar los análisis de las muestras y los requisitos de los equipos analizadores. Todas las actividades deberán disponer de un Sistema de Registro de Autocontrol, que recogerá todos los resultados de los controles realizados y cualquier incidencia significativa de los vertidos de aguas residuales.

Finalmente, todas las actividades potencialmente contaminantes de las aguas deberán presentar ante el Departamento de Medio Ambiente y, en su caso, ante el Ayuntamiento correspondiente, un informe técnico de un Organismo de Control Autorizado o de una Entidad Colaboradora de la Administración hidráulica, que certifique que la actividad cumple con las condiciones de funcionamiento e impacto ambiental que le hubiesen sido establecidas, en el plazo máximo de cuatro meses desde el inicio del funcionamiento de la actividad. Posteriormente, estas actividades deberán someterse a una revisión periódica por parte de un Organismo de Control Autorizado o de una Entidad Colaboradora con la frecuencia –distinta según sea el potencial contaminante de la actividad– que establece el Decreto Foral.

1.2.4. Agricultura y ganadería

Incluyo aquí cuatro tipos de disposiciones distintas sobre las actividades agrarias y ganaderas. Unas son típicamente ambientales (contaminación de aguas por nitratos, residuos agropecuarios, instalaciones ganaderas), mientras que otras son manifestación de la integración de las exigencias ambientales en la política agrícola (la condicionalidad de las ayudas directas).

1.2.4.1. Contaminación de aguas por nitratos

En aplicación de la normativa europea y estatal sobre protección de las aguas por nitratos provenientes de la actividad agraria (Directiva 676/91 y Real Decreto 261/1996), se designaron en Navarra –mediante el Decreto Foral 220/2002– las

zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprobó el correspondiente programa de actuaciones.

Dicha normativa prevé el examen periódico –como mínimo cada cuatro años– de dichas zonas para, en su caso, modificarlas o ampliarlas. Pues bien, en el año 2006 se ha aprobado el mantenimiento de las zonas vulnerables designadas por el citado Decreto Foral 220/2002, de 21 de octubre, en relación con la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias (Orden Foral 188/2006, de 5 junio) y se ha aprobado el Programa de Actuaciones para dichas zonas (Orden Foral 240/2006, de 26 junio).

1.2.4.2. Condiciones ambientales de instalaciones ganaderas

Por Decreto Foral 76/2006, de 6 noviembre, se han introducido diversas modificaciones en el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas.

Estas condiciones atienden, en primer lugar, a la localización de dichas instalaciones señalando una serie de distancias mínimas (subsidiarias a las que pueda fijar el planeamiento urbanístico) a los núcleos de población y a otros elementos (como cauces de agua, lagos y embalses; acequias y desagües de riego; pozos, manantiales y embalses de agua; tuberías de conducción de agua para abastecimiento público; zonas de baño tradicionales; espacios protegidos y parques; autopistas, autovías, carreteras y vías de ferrocarril, etc.).

Se establecen también las condiciones técnicas para la producción y gestión de residuos (tipo de suelo, tratamiento de lixiviados) y, también, las condiciones técnicas y de distancias mínimas de los depósitos externos de almacenamiento de estiércol líquido y los depósitos de almacenamiento de estiércol sólido. También es objeto de regulación la eliminación de residuos, en particular, la valorización del estiércol mediante su aplicación en fincas de cultivo como fertilizante.

Entre las novedades más importantes de la reforma de 2006 se encuentra la introducción del concepto de las mejores técnicas disponibles. Así se admite con carácter excepcional que se autorice a las instalaciones existentes la implantación de equipos de tratamiento de residuos, depósitos de almacenamiento u otras medidas a distancias inferiores a las indicadas en el Decreto Foral, siempre y cuando se determine que corresponde a la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles, conforme a lo establecido en la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

1.2.4.3. Subproductos animales

La crisis de las «vacas locas» (la encefalopatía espongiforme bovina) generó una serie de problemas sanitarios, alimentarios y ambientales de distinta índole a los que poco a poco se va dando solución por vía normativa. Así, tanto a nivel comunitario como estatal, se han ido dictando una serie de disposiciones con la

finalidad de evitar la entrada en la cadena alimentaria de cualquier producto que fuera dañino para la salud humana o animal.

La prohibición de utilizar los desperdicios de animales para la alimentación animal produjo que pasaran a tener la condición jurídica de residuos, a los que inmediatamente se dotó de un régimen especial –mediante la primera modificación de la Ley 10/1998 de Residuos– para facilitar su gestión ambientalmente racional.

En desarrollo y aplicación de esa normativa comunitaria se han dictado en 2006 una serie de disposiciones en Navarra, sobre el tratamiento de los subproductos animales (Decreto Foral 13/2006, de 20 de febrero, por el que se regulan los subproductos animales no destinados al consumo humano y Orden Foral 213/2006, de 14 de junio, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se regulan las condiciones técnicas en las que debe realizarse la recogida, transporte y destrucción de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas) y sobre el problema adicional generado por la obligación de gestión de dichos subproductos, como es la alimentación de las aves carroñeras.

En efecto, para conjugar la conservación de las aves rapaces con la retirada y el tratamiento de los cadáveres de ganado, varios países mediterráneos solicitaron a la Unión Europea que se permitiera en determinadas condiciones, la alimentación de las mismas con algunos materiales de categoría 1, lo que se admitió mediante la Decisión 2003/322, de 12 de mayo. En desarrollo de dicha Decisión, se ha aprobado la Orden Foral 259/2006, de 27 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se crea una Red de comederos de aves carroñeras y se establecen las normas y condiciones de funcionamiento de dichos comederos para la alimentación de determinadas aves rapaces necrófagas (en concreto: buitre leonado, alimoche, quebrantahuesos, águila real, milano real y milano negro) con animales muertos o partes de ellos.

Estos comederos podrán crearse tanto a iniciativa del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, como de las administraciones locales o de iniciativas privadas y quedan sometidas a registro y autorización, debiendo dotarse de un Plan de Gestión y respetar los requisitos de construcción y demás exigencias como los subproductos utilizados. Aunque se advierte que en ningún caso se entenderán estos puntos de alimentación de aves carroñeras como puntos alternativos de destrucción de subproductos animales no destinados a consumo humano, se admite la utilización de algunos subproductos animales que procedan de explotaciones con un historial sanitario que no supongan ningún riesgo ni para la salud animal ni para la salud humana, y que no supongan riesgo por contaminación ambiental. Además, ocasionalmente se podrán autorizar subproductos originados en mataderos, carnicerías y subproductos de animales salvajes en función de las necesidades suplementarias de aporte de subproductos.

1.2.4.4. Condicionalidad ambiental de las ayudas directas a la agricultura

Si las normas anteriores establecían limitaciones o condiciones a las actividades agropecuarias para reducir su impacto ambiental por contaminación de las aguas o por la producción de residuos, también existe una normativa que premia las buenas prácticas ambientales de las actividades agropecuarias.

La llamada condicionalidad de las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, prevé el deber de cumplir una serie de requisitos de gestión y de adaptarse a las buenas condiciones agrarias y medioambientales que establezca la normativa comunitaria (Reglamento 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre, desarrollado por el Reglamento 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril) y la que determinen los Estados miembros. La legislación básica sobre estas condiciones agrarias y medioambientales establecida en el Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, fue desarrollada en Navarra por el Decreto Foral 10/2005, de 17 de enero, que distribuyó las competencias sobre el control de la condicionalidad de las ayudas directas de la política agrícola común y estableció que los requisitos de condicionalidad se establecerían para cada año civil, mediante Orden Foral, tal y como se hizo mediante la Orden Foral 21/2005.

Mediante la Orden Foral 236/2006, de 20 junio, se han establecido los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medio ambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común. Las novedades de esta nueva regulación consisten en:

– la organización de los requisitos de condicionalidad por ámbitos, de forma que se asimilan al modelo del Real Decreto 2352/2004 y de las circulares del FEGA sobre el procedimiento de aplicación de las reducciones y exclusiones de las ayudas; y

– la incorporación de requisitos relacionados con la salud pública, cuestiones veterinarias y fitosanitarias y con la notificación de enfermedades, exigibles desde enero de 2006.

1.2.5. Energías renovables

Como ya se indicó en el Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, una de las políticas ambientales de Navarra más significativas y sostenibles es la política energética y, en particular, el fomento de la producción de energías renovables. En esta línea de seguir impulsando la utilización y fabricación de instalaciones de energías renovables se han aprobado dos tipos de normas: uno sobre el fomento de determinados formas de producción de energías renovables y otro tipo relativo a las condiciones ambientales y territoriales para la implantación de instalaciones de producción de energía solar.

– En cuanto al fomento de la producción de energías renovables, cabe destacar el Convenio de Colaboración con el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de abril de

2006) para la ejecución del Plan de Fomento de Energías Renovables de España, por el que aquél transfirió fondos a Navarra para fomentar la instalación de diversas tecnologías en energías renovables. Y mediante la Resolución 611/2006, de 26 abril, se aprobó una convocatoria para la concesión de subvenciones a la inversión en instalaciones de aprovechamiento de energía solar fotovoltaica, solar térmica, eólica aislada de pequeña potencia y biomasa térmica doméstica para el año 2006 (las instalaciones fotovoltaicas conectadas a la red cuentan ya con una prima especial por KW producido en virtud del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo).

– Por otro lado, se han regulado los criterios y las condiciones ambientales y urbanísticas para la implantación de instalaciones para aprovechar la energía solar en suelo no urbanizable (Orden Foral 64/2006, de 24 febrero). Las instalaciones solares fotovoltaicas o solares termoeléctricas precisan una amplia superficie de ocupación, que puede implicar afecciones negativas para las comunidades vegetales de interés, la flora y la fauna, un impacto paisajístico apreciable y el derivado de la necesaria instalación de las líneas de evacuación eléctrica. La citada Orden Foral regula las características de los emplazamientos en los que la implantación de las instalaciones fotovoltaicas resulte adecuada a los efectos ambientales y urbanísticos y establece el contenido de los estudios de afecciones ambientales de estas instalaciones.

1.3. Organización

En el año 2006 no se han producido novedades en materia de organización ambiental, por lo que sigue siendo válida la descripción contenida en el *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*.

1.4. Ejecución

Tres aspectos destacaré sobre la ejecución de la política ambiental: el programa de inspección ambiental, la situación de las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada y las solicitudes de información ambiental.

1.4.1. Inspección ambiental

Por Resolución 383/2006, de 17 febrero, se aprobó el Programa de Inspección Ambiental de la Dirección General de Medio Ambiente para el año 2006. Dicho programa prevé la realización de un número determinado de inspecciones rutinarias en distintos sectores (104 en actividades IPPC, 31 en gestión de residuos, 19 en producción de residuos peligrosos, 132 en vertidos de aguas residuales y un número indeterminado sobre diversas actividades clasificadas), así como el número previsible de inspecciones no rutinarias como consecuencia de la puesta en marcha de actividades o de denuncias e incidentes (50 y 15 inspecciones, respectivamente). Y en este año 2006 se presta especial atención a la vigilancia de cauces fluviales

con un programa específico de control continuo de los diferentes tramos de los ríos, estableciendo como prioridades sus cabeceras y los tramos libres de pesca.

1.4.2. Autorización ambiental integrada

En relación con la autorización ambiental integrada, cabe destacar los siguientes datos:

La Ley Foral 4/2005 de Intervención para la Protección Ambiental estableció que «las actividades o instalaciones existentes sometidas a autorización ambiental integrada definidas en el Anejo 1 de esta Ley Foral, deberán solicitar la autorización ambiental integrada antes del 31 de diciembre de 2006» (disp. transit. 1ª).

Las instalaciones industriales sometidas a autorización ambiental integrada (es decir, todas excepto instalaciones ganaderas) en Navarra son 125. Pues bien, a 31 de diciembre de 2006 se habían concedido ya 11 autorizaciones y habiéndose denegado 16 solicitudes. Se prevé que no soliciten autorización 7 instalaciones y las 91 están en tramitación (aunque de ellas, a 21 se les ha requerido para que subsanen o mejoren la solicitud). Por tanto, las perspectivas de adaptación a la normativa IPPC (cuyo plazo termina, según la normativa comunitaria y estatal, en octubre de 2007) de las instalaciones ubicadas en Navarra son razonablemente esperanzadoras.

1.4.3. Información ambiental

De acuerdo con la tendencia de los últimos años (reflejada en el Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006) las solicitudes de información ambiental han seguido descendiendo. En el 2006 el descenso ha sido notable ya que si en los últimos años estas solicitudes rebasaban las 2.500, este año se han quedado en 652. Otra tendencia que se consolida es la mayor utilización del correo electrónico para solicitar la información (454 solicitudes, frente a las 198 solicitudes que se presentaron por instancia).

La tendencia al descenso de solicitudes se achaca a la mejora de la información suministrada a través de la página web del Departamento de Medio Ambiente, dado que el objeto de las solicitudes era mayoritariamente información de tipo general y documentación. Estas visitas a la página web se han incrementado notablemente: han pasado de 152.098 en el 2005 a 178.224 en el 2006.

1.5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Las sentencias del TSJ de Navarra del 2006 en materia ambiental se ocupan de diversos temas siendo los más comunes las sanciones por vertidos y las relacionadas con las licencias municipales de actividades varias (telefonía, canteras, etc.). Haré una mención especial de las sentencias sobre instalaciones radioleléctricas y de telefonía móvil y de otra sentencia que apunta hacia un modelo urbanístico sostenible.

1.5.1. En general: sanciones, deber de reparar los daños y licencias

Las sentencias que tratan sobre sanciones por vertidos no presentan gran relevancia jurídica dado que se reducen a valorar la prueba de los hechos sancionados. Es el caso de la STSJ Navarra de 28 de julio de 2006 (JUR 2007, 8829) sobre una sanción por vertidos de una piscifactoría. También el de la STSJ Navarra de 22 de junio de 2006 (JUR 2006, 236206), aunque aquí también se utilizaron argumentos como la existencia de fuerza mayor y falta de proporcionalidad de la sanción, que fueron desestimados.

En la STSJ Navarra de 23 de mayo de 2006 (JUR 2006, 187759) también se consideró probada la infracción consistente en la realización de vertidos de escombros en la cuenca de una regata, señalándose que la antijuridicidad de la conducta no se elimina por el hecho de que otras personas, en un período mayor o menor de tiempo, también realizaran dichos vertidos. En consecuencia, se considera válida y ajustada a Derecho la sanción impuesta. En cambio, la obligación accesoria de retirar todos los escombros, reponiendo el cauce a su estado anterior se considera desproporcionada. Como advierte la sentencia «es una consecuencia legal de la comisión de una infracción reparar el daño causado; pero en la medida o proporción del daño causado. Por tanto, el actor tendrá que retirar los escombros que él arrojó o si no es posible determinar "los mismos escombros" la cantidad arrojada; es decir, el volumen equivalente a lo que él arrojó. Lo contrario, es decir, limpiar toda la escombrera es desproporcionado a la infracción cometida».

De interés resulta también la STSJ Navarra de 11 de julio de 2006 (JUR 2007, 8949) en la que se estimó la validez de la denegación de licencia de actividad clasificada para la ampliación de la explotación de una cantera, que contaba con el informe favorable del Departamento de Medio Ambiente. Como indica la sentencia, el informe de la Administración de la Comunidad Foral sólo vincula a la Administración municipal cuando se decanta por la denegación de la licencia o por la imposición de medidas correctoras, pero el informe favorable no tiene efectos vinculantes.

Por otro lado, se rechazó que la imposición de medidas correctoras por la evaluación de impacto ambiental suponga la exclusión de la calificación de la actividad como insalubre, nociva, molesta o peligrosa. A este respecto, se advirtió que no es incompatible el régimen de intervención previsto en el RAMINP con el de evaluación de impacto ambiental, dado que sus ámbitos de regulación son complementarios y no excluyentes.

1.5.2. Licencia para la instalación de una base de telefonía móvil y Ordenanza sobre instalaciones radioeléctricas

Una de las cuestiones ambientales más litigiosas en Navarra de los últimos años es la implantación de instalaciones generadoras de contaminación electromagnética. En el año 2006 dos sentencias cabe destacar al respecto, versando una

sobre la denegación de una licencia de actividad y otra sobre una Ordenanza municipal reguladora de instalaciones radioeléctricas.

a) La línea jurisprudencial del TSJ de Navarra sobre las instalaciones de telefonía móvil encuentra continuidad en la STSJ Navarra de 20 de julio de 2006, ponente I. Merino Zalba (JUR 2007, 8891), que se pronunció sobre una petición de suspensión de la denegación de licencia de obras para una instalación de telefonía móvil. La sentencia desestimó el recurso de apelación que solicitaba la revocación del auto denegatorio de la suspensión con los siguientes argumentos:

> «a) que se trata de una instalación de telefonía móvil que afecta a medios urbanísticos y medio-ambientales, con lo que antes de su instalación debe procederse con suma cautela;
>
> b) la no suspensión en nada hacer perder su finalidad legítima al recurso, por cuanto según su resultado positivo o negativo se realizará o no la instalación;
>
> c) los intereses generales (urbanísticos y medio-ambientales) están muy por encima de intereses particulares, por mucho que la telefonía móvil sea considerada como un servicio de interés general, pero privado;
>
> d) en cuanto a la apariencia de buen derecho, prima facie está de parte de la Administración demandada, en cuanto entran en juego cuestiones de vital importancia para la localidad como son, insistimos, el urbanismo y el medio-ambiente».

Como se ve, se ratifica la incidencia urbanística y ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y, además, se afirma que los intereses urbanísticos y ambientales están «muy por encima» de los intereses particulares y que, por esa razón, la apariencia de buen derecho está de parte de la Administración y, en consecuencia, de la improcedencia de la suspensión de la denegación de la licencia.

b) El otro asunto trata de una Ordenanza Municipal reguladora de las Instalaciones Radioléctricas pertenecientes a redes de telecomunicaciones. Fueron varios los motivos de la impugnación enjuiciados por la STSJ Navarra de 13 de mayo de 2006, ponente I. Merino Zalba (RJCA 2006, 445). Aquí me limitaré a destacar los aspectos de validez general y de mayor interés jurídico-ambiental:

1º) La competencia municipal para aprobar una Ordenanza de este tipo. La sentencia, aplicando doctrina jurisprudencial anterior referida a licencia de instalación de centrales emisoras de telefonía móvil, afirma que:

> «la competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, medioambiental, sanitaria y de salubridad pública (...) los Ayuntamientos pueden establecer las condiciones técnicas y jurídicas relativas a cómo ha de llevarse a cabo la utilización del dominio público que requiera el establecimiento o la ampliación de las instalaciones del concesionario u operador de servicios de telecomunicaciones por su término municipal utilizando el vuelo o el subsuelo de sus calles. Ello no es obstáculo al derecho que lleva aparejada la explotación de servicios portadores o finales de telecomunicación (la titularidad que corresponde a los operadores) de ocupación del dominio público, en la medida en que lo requiera la infraestructura del servicio público de que se trata (...). Este principio es plenamente aplicable a las instalaciones por parte de los operadores (sujetos a la sazón al régimen

de concesión) que puedan afectar en cualquier modo a los intereses que la Corporación municipal está obligada a salvaguardar en el orden urbanístico, incluyendo la estética y seguridad de las edificaciones y sus repercusiones medioambientales, derivadas de los riesgos de deterioro del medio ambiente urbano que las mismas puedan originar. Las expresadas instalaciones por parte de las empresas de servicios aconsejan una regulación municipal para evitar la saturación, el desorden y el menoscabo del patrimonio histórico y del medio ambiente urbano que puede producirse, por lo que no es posible negar a los Ayuntamientos competencia para establecer la regulación pertinente».

2º) La idoneidad de la Ordenanza para establecer las condiciones urbanísticas y ambientales cuestionadas. El recurrente cuestionaba la validez de la Ordenanza por considerar que la temática es propia del Planeamiento Urbanístico. La sentencia rechaza rotundamente este argumento, aunque recuerda la necesidad de que tanto las Ordenanzas como los planes urbanísticos han de respetar el principio de proporcionalidad y no pueden con sus determinaciones vaciar de contenido la concesión otorgada:

«Pues bien, nada de esto puede ser admitido en cuanto la Ordenanza es el exponente máximo de la facultad y capacidad normativa del municipio. Así esta Ordenanza ya sea considerada como un desarrollo del Planeamiento de la población (no perdamos de vista el objeto definido en el artículo 1 de la misma) o bien como un complemento, o, en final, autónomo es un instrumento válido para regular las condiciones urbanísticas y medioambientales dentro de su propio ámbito competencial y en el marco de la normativa estatal (que la respeta). Solo en el caso de que se llegaran a establecer unas condiciones que determinen la inviabilidad técnica o económica, vaciando de contenido la concesión estatal, o inadecuadas a los fines urbanísticos competenciales del Ayuntamiento, podríamos hablar de la nulidad de esta Ordenanza. Así, y en sentido opuesto a lo que ocurre en este pleito lo dijimos en nuestra también sentencia de 4 de marzo de 2005 (recurso contencioso-administrativo 750/2003) tratándose de un Acuerdo dictado por el Ayuntamiento de Zizur Mayor de 23 de mayo de 2003, por el que aprobándose el nuevo PGOU, se prohibía instalar estaciones base en todo su término municipal, salvo en un determinado paraje (denominado "las tetas")».

3º) La adecuación de someter a un control ambiental y sanitario estas instalaciones, a través de la licencia de actividad clasificada. Tras recordar el carácter abierto del nomenclátor del RAMINP y de la Ley Foral de Actividades Clasificadas, y el principio de precaución que incorpora la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telecomunicación, se admite el sometimiento a la licencia municipal, aclarando al mismo tiempo que tiene una naturaleza y unas finalidades distintas a la licencia estatal de telefonía:

«Por todo ello siendo la actividad que nos ocupa susceptible de causar daños al medio ambiente, producir riesgos para las personas o bienes, ocasionar molestias o alterar las condiciones de salubridad debe serle aplicable el régimen de licencias que es propio a este tipo de actividades.

No basta por otro lado con la autorización estatal de licencia de telefonía móvil ya concedida como afirma el apelante:

La naturaleza y finalidades de las licencias municipales de actividad clasificada, apertura y la licencia estatal de telefonía son esencialmente distintas (...).

> Y es que estimamos que la autorización estatal de telecomunicaciones (licencia de telefonía móvil que alega el apelante) se refiere a aspectos ínsitos a la propia prestación técnica de las telecomunicaciones mientras que las licencias municipales controla aspectos relativos a las consecuencias sanitarias, medioambientales y de salubridad (todas ellas de con incidencia en la competencia municipal) del ejercicio de dicha prestación técnica de las telecomunicaciones».

4º) La revisión y la revocación de la licencia se admiten, entre otras razones, por la necesidad de un control periódico y de ajuste a la continua evolución tecnológica:

> «En lo referente a la revisión cada dos años de las condiciones de la licencia que contiene el artículo 15 de la Ordenanza y del que se pide también la declaración de nulidad, sólo tenemos que decir que esta obligación deviene de la naturaleza de la propia actividad licenciada, es decir, se trata de una actividad clasificada y por tanto sometida a control periódico, máxime teniendo en cuenta que en este campo la tecnología se encuentra en continua evolución y es cambiante en el tiempo y además con mucha celeridad, de ahí su necesidad de revisión así como la posibilidad de recalificación, lo cual no implica, para nada en absoluto, que se entienda concedida la licencia en precario; tampoco se nos dan razones jurídicas de tal afirmación.
>
> Así mismo se impugna la disposición transitoria segunda en cuanto trata de la posible revocación de la licencia de las actividades que se encuentran en funcionamiento a la entrada en vigor de la Ordenanza, al decirnos que dada la naturaleza declarativa, que no constitutiva, de la licencia no puede ser objeto de revisión ni de revocación y menos aún puede darse efectos retroactivos a la Ordenanza.
>
> Nuevamente nos hallamos ante una serie de afirmaciones que carecen de sustento jurídico alguno. En primer lugar en la Ordenanza no se da efecto retroactivo alguno, sino que se aplica con todas sus consecuencias a todas las situaciones existentes al momento de su publicación y, cómo no, a las futuras. La licencia no da lugar a un derecho absoluto e irrevocable, sino que como todo acto administrativo es revocable si hay causa para ello».

5º) La licencia municipal se otorgará conforme a las medidas de protección establecidas en la legislación, siendo en este caso más exigentes las de la normativa navarra que las de la normativa estatal del RAMINP. Esta aseveración sobre la mayor exigencia de la normativa foral cobra importancia por el cuestionable entendimiento que hizo la STS de 19 de julio de 2004 (RJ 2004, 5405) (ya comentada en el *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*) sobre la aplicabilidad del RAMINP en Navarra en relación con el Plan Gestor de Residuos Especiales de Navarra. En concreto dice la sentencia comentada:

> «Así, conforme a la doctrina expuesta, la actuación municipal cobra pleno sentido y contenido siendo respetuoso con la competencia estatal. En Navarra existiendo normativa Foral propia que establece medidas de protección adicionales (en virtud de su título competencial ya expresado) la competencia municipal se articula con contenido propio a través del procedimiento ambiental autonómico correspondiente también reseñado (en la normativa estatal el del RAMINP) y así competerá al Ayuntamiento controlar el respeto de los niveles de emisión, distancias u otras medidas adicionales de protección establecidas en la legislación autonómica. En este supuesto, el examen medio-ambiental estatal alegado no será de utilidad puesto que los niveles de exigencia en la Comunidad Autónoma pueden ser superiores y debe constatarse

su cumplimiento, precisamente, por los Ayuntamientos a través del oportuno procedimiento ambiental».

1.5.3. Desarrollo territorial sostenible

La otra resolución judicial que debe destacarse en el año 2006 es la STSJ Navarra de 30 de mayo de 2006, ponente F. J. Pueyo Calleja (JUR 2006, 187539) que confirma la doctrina contenida en otra de finales del año anterior (STSJ de 26 de diciembre de 2005, ponente J. A. Fernández Fernández), sobre los valores que debe informar el urbanismo y, más concretamente, la clasificación de los terrenos.

La sentencia comienza recordando que, aunque el suelo no urbanizable ya no tiene carácter residual, su clasificación sigue siendo en parte discrecional. La clasificación del suelo no urbanizable no es una opción enteramente libre, sino que está condicionada por las finalidades de protección, preservación o de ordenación racional del territorio, lo que obliga a justificar el supuesto habilitante de esa potestad discrecional. En definitiva, se ha reducido la discrecionalidad en la clasificación del suelo no urbanizable que, «exigirá ahora una motivación, bien por razones atinentes al modelo de desarrollo urbanístico o territorial elegido, bien por la presencia de valores naturales relevantes bien por la conveniencia de restaurar, completar o promover dichos valores».

Sentado lo anterior la sentencia examina si hay una motivación suficiente en la memoria del plan sobre la clasificación como no urbanizables de unos concretos terrenos. Y entiende que sí:

> «La opción elegida está plenamente motivada y se incluye dentro de la discrecionalidad municipal en el diseño del desarrollo urbano, sin que se haya acreditado en este proceso que tal diseño es arbitrario, incoherente a su finalidad y falto de motivación. Distinta cuestión es que el demandante, en lógica defensa de sus intereses, hubiese optado por "otro" desarrollo urbano más acorde a sus intereses, pero dicha opinión, aun legítima, queda alejada de los parámetros de infracción jurídica.
>
> Respecto a la alegación que niega el valor forestal-natural de la parcela. También esta consideración está detalladamente motivada en la memoria (a lo largo de su redacción y en particular en el epígrafe modelo de localización de usos).
>
> Así no puede discutirse que dicho suelo teniendo en cuenta o a partir de su uso actual (agrícola) es idóneo para el uso previsto en el plan, esto es, el de forestal. El recurrente examina esa previsión del plan desde un punto de vista estático, y no desde un punto de vista dinámico más acorde a su naturaleza y objetivos que no son otros que los de conservación de los valores naturales o paisajísticos del entorno, como valores definitorios o básicos que sin menoscabo alguno son compatibles con usos alternativos o complementarios (agrícola-forestal).
>
> No hay en esa alternancia o diversificación una alteración sustancial del valor natural primigenio, sino que se trata del desarrollo o actuación de un uso potencial o derivativo (...). Así valor actual y valor o uso futuro no son contradictorios; el segundo comporta un desarrollo del primero sin transformar el valor natural inherente al mismo: uso agrícola en retroceso; vocación de espacio forestal. Se trata, en fin, del ejercicio de una potestad de ordenación discrecional debidamente motivada en la

Memoria del Plan y cuya finalidad de preservación del suelo está justificada por sus características físicas y las de su entrono, lo cual tiene amparo en el artículo 9-2 de la Ley 6/1998».

También se rechazan las alegaciones sobre el mayor o menor rendimiento económico productivo-agrícola de los terrenos, ya que el criterio del rendimiento económico (en este caso escasa o nula productividad agrícola) no es el que marca la división entre suelo rústico no urbanizable y suelo urbanizable.

«No es, así, el uso agrícola o los rendimientos potenciales de la parcela lo que motiva su exclusión del proceso urbanizador. El valor agrícola es una característica señalada del terreno, como que corresponde a su uso primigenio, pero no determina por sí sola aquella exclusión. Lo que ese uso determina es la aplicación, mal o bien, de un determinado régimen de protección; actividades o usos autorizables, permitidas y prohibidas.

Por lo tanto, esa categoría opera dentro de la definición del suelo no urbanizable, y no para su definición la cual atiende como hemos dicho a valores no ajenos al uso agrícola del suelo pero que exceden de ese uso. Actuales y potenciales; y que en conjunto contribuyen a la definición del espacio.

El recurrente, por el contrario, centra su argumentación en el valor productivo de la parcela, como cualidad de la misma de la cual depende su clasificación urbanística. Y así prescinde de sus otros valores o usos, como el paisajístico o natural no obstante su interés en el diseño u ordenación del territorio. Y en su entendimiento la consideración de suelo de alta productividad agrícolas es la que marca la clasificación controvertida, y no es como hemos dicho una categorización añadida a la de suelo no urbanizable».

Lo más importante de la doctrina jurisprudencial es la contraposición de dos modelos urbanísticos:

«Esto no quiere decir que el urbanismo prescinda, no puede hacerlo, de las actividades productivas desarrolladas sobre el territorio, sino que sus criterios y fines no se restringen a esas implantaciones ya que también se extienden a otros objetivos como los de conservación de áreas, itinerarios, hábitats elementos naturales de interés para el ciudadano, para su ocio y esparcimiento en un espacio integrador.

Frente a esa concepción del territorio el recurrente opone una concepción que responde al binomio, propiedad del suelo beneficio. Es muy legítima, pero reduce el urbanismo a economía, la propiedad del suelo a rendimiento, el modelo de ordenación urbanística, mejor o peor, a aprovechamiento de mercado».

En definitiva, frente al modelo economicista que considera al suelo como fuente de ingresos económicos para los propietarios, esta doctrina jurisprudencial mantiene la vigencia de un urbanismo sostenible que atiende a criterios conservacionistas y de uso del territorio por los ciudadanos.

1.6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

En el año 2006 no se han producido conflictos ambientales de relevancia en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. La entrada en vigor de la Ley Foral 4/2005 de Intervención para la Protección Ambiental ha supuesto mayor seguridad jurídica y clarificado la inaplicación del RAMINP (y su técnica de alejamiento de

los establecimientos fabriles de los núcleos urbanos) en Navarra que había generado cierta polémica años atrás.

En cuanto al estado de los recursos naturales tampoco hay novedades significativas. No se han producido episodios de contaminación relevantes, ni existen amenazas serias sobre el estado de los recursos naturales.

Como dato negativo, en Navarra cabe señalar el incumplimiento de la reducción de gases de efecto invernadero (se prevé un aumento de un 89% en la emisión de dichos gases entre 1990 y 2010, es decir, seis veces más de lo permitido por Kyoto a España). Y ello a pesar de la decidida apuesta energética navarra por las renovables. En Navarra en el año 2005 la potencia eléctrica instalada en energías renovables es de 1.125 MW, lo que supone un 65% del consumo eléctrico. Aunque destaca la energía eólica, también se obtiene energía hidroeléctrica, existen dos centros de aprovechamiento de la biomasa (una de residuos forestales y otra con residuos agrícolas), un equipo de cogeneración con biomasa, un planta de producción de biodiésel, y diversas instalaciones de energía solar fotovoltaica y térmica.

El otro dato positivo relevante es el cumplimiento en 2005 (siendo la primera Comunidad Autónoma que lo consigue) de la exigencia comunitaria de depuración de las aguas residuales urbanas en las poblaciones de más de 2.000 habitantes.

APÉNDICE INFORMATIVO

1. Organización en materia de medio ambiente.

A) Departamento competente en materia de medio ambiente.

Denominación: Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. En la actualidad el Consejero es el Excmo. Sr. D. José Andrés Burguete Torres.

B) Estructura orgánica del Departamento competente en materia de medio ambiente. El Departamento se estructura en dos Direcciones Generales, siendo la competente en materia ambiental la Dirección General de Medio Ambiente. En la actualidad el Director General es D. Juan José Grau Lasheras.

C) Secretaría General Técnica, que cuenta entre sus tres Secciones, una de Régimen Jurídico de Medio Ambiente. Secretario General Técnico: Dña. María José Álvarez.

La Dirección General de Medio Ambiente se estructura en dos Servicios:

– Servicio de Integración Ambiental, que se estructura en cinco Secciones: Sección de Prevención de la Contaminación; Sección de Recursos Hídricos; Sección de Medio Ambiente Urbano; Sección de Evaluación y Restauración Ambiental; Sección de Inspección y Control Ambiental.

– Servicio de Conservación de la Biodiversidad, que se estructura en cinco Secciones: Sección de Hábitats; Sección de Información y Educación Ambiental; Sección de Gestión Forestal; Sección de Planificación y Ayudas; Sección de Caza y Pesca.

C) Entidades y sociedades públicas.

– Gestión Ambiental-Viveros y Repoblaciones de Navarra, SA (adscrita al Departamento de Medio Ambiente) con funciones sobre la protección, preservación, mejora y mantenimiento del medio natural.

– Navarra de Medio Ambiente Industrial, SA (NAMAINSA) (adscrita al Departamento de Medio Ambiente) para la promoción de actividades ligadas a los residuos industriales.

– Navarra de Infraestructuras Locales, SA (NILSA) (adscrita al Departamento de Administración Local) para apoyar a las entidades locales en la implantación y gestión de los servicios municipales de abastecimiento y saneamiento de aguas y de recogida y tratamiento de residuos urbanos.

D) Administración consultiva ambiental.

– Consejo Navarro de Medio Ambiente.

– Otros órganos consultivos con un objeto sectorial o específico: Consejo Navarro del Agua; Consejo Asesor Forestal de Navarra; Comisión Asesora de Caza; Comisión Asesora de Pesca.

2. Leyes Forales.

Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos.

Ley Foral 3/2006, de 17 de marzo, reguladora del Plan Especial de Infraestructuras Locales para el período 2006-2008.

3. Reglamentos.

A) Decretos Forales.

Decreto 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial.

Decreto Foral 12/2006, de 20 febrero, por el que se establecen las condiciones técnicas aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de realizar vertidos de aguas a colectores públicos de saneamiento.

Decreto Foral 13/2006, de 20 de febrero, por el que se regulan los subproductos animales no destinados al consumo humano.

Decreto Foral 76/2006, de 6 noviembre, por el que se modifica el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas.

Decreto Foral 79/2006, de 13 noviembre, por el que se declara el espacio denominado «Montes de Valdorba» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Conservación y el Plan de Gestión.

B) Órdenes Forales.

Orden Foral 64/2006, de 24 febrero, por la que se regulan los criterios y las condiciones ambientales y urbanísticas para la implantación de instalaciones para aprovechar la energía solar en suelo no urbanizable.

Orden Foral 188/2006, de 5 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se aprueba el mantenimiento de las zonas vulnerables designadas por el Decreto Foral 220/2002 de 21 de octubre, en relación con la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

Orden Foral 213/2006, de 14 de junio, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se regulan las condiciones técnicas en las que debe realizarse la recogida, transporte y destrucción de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas.

Orden Foral 236/2006, de 20 junio, 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.

Orden Foral 197/2006, de 22 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se establecen medidas para prevención de incendios forestales en Navarra (modificada por Orden Foral 290/2006, de 28 de agosto).

Orden Foral 240/2006, de 26 junio, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se aprueba el Programa de Actuaciones para las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de actividades agrarias.

Orden Foral 259/2006, de 27 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se crea una Red de comederos de aves carroñeras de la Comunidad Foral de Navarra y se dictan normas para su funcionamiento.

Orden Foral 369/2006, de 6 octubre, por la que se deja sin efecto las medidas de prevención de incendios forestales aprobadas mediante las Órdenes Forales 197/2006, de 22 de junio y 290/2006, de 28 de agosto.

Orden Foral 432/2006, de 21 noviembre, reguladora del régimen excepcional de concesión de autorizaciones para el uso del fuego como tratamiento de mejora de los pastos naturales y para la realización de trabajos selvícolas.

4. Planes y programas.

Programa de Inspección Ambiental de la Dirección General de Medio Ambiente para el año 2006 (aprobado por la Resolución 383/2006, de 17 febrero).

5. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

STSJ Navarra de 13 de mayo de 2006 (RJCA 2006, 445): Ordenanza sobre instalaciones radioeléctricas.

STSJ Navarra de 23 de mayo de 2006 (JUR 2006, 187759): sanción por depósito de escombros y proporcionalidad del deber de retirar los escombros.

STSJ Navarra de 30 de mayo de 2006 (JUR 2006, 187539): el valor agrícola o la productividad de los terrenos no son los únicos a considerar por el urbanismo a efectos de clasificación del suelo no urbanizable, siendo también objetivos la conservación de áreas.

STSJ Navarra de 22 de junio de 2006 (JUR 2006, 236206): sanción por vertidos.

STSJ Navarra de 20 de julio de 2006 (JUR 2007, 8891): suspensión de la denegación de licencia para una instalación de telefonía móvil.

STSJ Navarra de 28 de julio de 2006 (JUR 2007, 8829): sanción por vertidos de una piscifactoría.

STSJ Navarra de 11 de julio de 2006 (JUR 2007, 8949): denegación de licencia de actividad clasificada para canteras, a pesar del informe favorable del Departamento de Medio Ambiente.

6. Publicaciones.

AAVV, Comentarios a la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.), ed. Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2006.

PERNAS GARCÍA, J. J., «Consideraciones sobre el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada en la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la Protección Ambiental», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 10, 2006, pp. 253-262.

OBPAM7A270 Técnica/Grandes Tratados 28-08-07 18:28:02

XXVIII

Política ambiental del País Vasco

DEMETRIO LOPERENA ROTA

Sumario

Página

1. Valoración general 621
2. Legislación ambiental del año 2006 623
   2.1. Suelo y Urbanismo 623
   2.2. Aguas 625
   2.3. Normativa de montes 627
   2.4. Espacios naturales protegidos 628
3. Estrategias y planes 629
4. Jurisprudencia 629
   4.1. Los artículos impugnados 630
   4.2. Los fundamentos jurídicos 631
5. Estado de los recursos naturales 633

Apéndice informativo 635

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) ha seguido un proceso de intensificación durante el año 2006, sin que para ello haya sido precisa una alteración importante de la legislación con vigencia a principios de año. La página Web del Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio posee información y enlaces para tener una idea bastante exacta de la evolución de la política ambiental. Este año pasado quizás ha sido el que más tensión visible se ha apreciado entre el Departamento de Medio ambiente y el resto de Departamentos del Gobierno Vasco e incluso de las Administraciones Forales y locales. Así, ha habido dos declaraciones negativas de impacto, insólito en nuestra

OBPAM7A280 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:12:15

comunidad, o los enfrentamientos intragubernamentales con respecto, por ejemplo, al Puerto de Pasaia, resultan evidentes. Pero estas actuaciones, derivadas directamente de la legislación ambiental, chocan continuamente con las políticas sectoriales del Gobierno cargadas de una ideología desarrollista incompatible con la sostenibilidad. Como pasa en todos los Gobiernos, el vasco es a este respecto «normal», esto es, carente de singularidades especiales en relación con otras Comunidades; del sintagma desarrollo sostenible lo único que se entiende bien es la primera parte. Además en la búsqueda de indicadores ambientales de carácter científico no se acostumbra a tener un criterio Planetario. Por ejemplo el Gobierno Vasco ha desarrollado unos índices dentro de la Red de Gobiernos Regionales para el desarrollo sostenible (nrg4sd.net) dignos de todo encomio pero luego difícilmente puede aplicarlos. Así, las Declaraciones de Impacto Ambiental no tienen en cuenta si la capacidad de carga del Planeta soportaría una obra de tal magnitud si todas las comunidades del mundo de equivalente población y territorio hicieran lo mismo que hacemos nosotros. Según datos semioficiales la huella ecológica del País Vasco requeriría de 2.5 Planetas para que todos los ciudadanos tuviesen nuestro nivel de desarrollo. Ello quiere decir que cualquier proyecto que no disminuya directamente este desproporcionado impacto que ya tenemos debe obtener Declaración negativa de impacto. La legislación, todos lo sabemos, tiene límites y el cumplimiento formal de la referente a evaluación de impacto ambiental no tiene que ser prolija. Debería invertirse la óptica de valoración en el momento de elaborar una evaluación del impacto ambiental. En vez de perjudicar poco el medio ambiente, debería demostrarse que beneficia, obteniendo una declaración negativa en caso de duda, inclusive. No podemos racional y moralmente decir que cada año solo vamos a artificializar un X% de nuestro suelo en espera llegue al 100%. ¿En nombre de qué derecho podemos auto otorgarnos la capacidad de destruir un pequeño porcentaje anual de biodiversidad, si sabemos científicamente que lo que nosotros destruyamos las futuras generaciones lo tendrán que enmendar?

En el 2006 se ha aprobado la Ley Vasca del Suelo y urbanismo, que más adelante se comentará. Pues bien, esta Ley goza de todas las bendiciones de técnica urbanística que podemos imaginar. Sin embargo, algún pilar básico le falla si finalmente atendiendo necesidades, que en realidad son simples demandas, podría bajo su vigencia artificializarse todo el territorio del País Vasco, excepto las islas de biodiversidad protegidas por la legislación de espacios naturales o montes.

Desde el punto de vista jurídico no puede aceptarse que los administradores temporales de un territorio puedan decidir libremente por ley o reglamento el conservar o destruir su finca. Necesitamos principios superiores que nos permitan testar cada instrumento jurídico en el imprescindible camino a la sostenibilidad que debemos iniciar sin más pausas. Hay Tratados Multilaterales Ambientales, de Derechos Humanos, tenemos Tratados Europeos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. De todos ellos se pueden sacar criterios principales para invertir la tremenda inercia desarrollista. Pero en este momento el artículo 45.2 de la Constitución puede darnos un criterio de sostenibilidad que pueden convertir en incons-

titucionales muchas obras y actividades que seguimos realizando. En efecto, no puede ser un uso racional de los recursos naturales el perjudicarlos día a día. Así, nuestros proyectos que no mejoren o dejen igual los recursos naturales están siendo utilizados de forma irracional, es decir, inconstitucional. (Estas y otras ideas me propongo desarrollar en una próxima publicación).

Volviendo al País Vasco, observamos una quiebra entre la voluntad política y los instrumentos para ejecutarla. Nuestra contribución al cambio climático es desproporcionada pero su mayor parte procede el tráfico rodado sobre el que nada se puede hacer sin violar las sagradas leyes del mercado. Lo mismo ocurre con la aceleración de la artificialización del suelo donde la Ley vasca del Suelo y Urbanismo especifica criterios urbanísticos que se presume, con poco fundamento, que contribuyen a mejorar la calidad de vida, parques urbanos, limitación de las alturas, por ejemplo, sin tomar en cuanta para dada la superficie de biodiversidad de buena o mala calidad, tanto da, que se ocupa *ex novo*.

Como puede apreciarse los problemas ambientales del País Vasco proceden de las contradicciones internas que sufrimos todos los países desarrollados. Por lo demás, el Departamento de Medio Ambiente sigue siendo el menos dotado económicamente y en número de funcionarios.

2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DEL AÑO 2006

Las principales normas aprobadas en el País Vasco durante el año 2006 son la Ley de aguas, la Ley del suelo y Urbanismo y la Normativa sobre Montes. Avanzamos ya que ningún cambio trascendental se ha producido.

2.1. Suelo y Urbanismo

Esta Ley confirma de forma definitiva que la legislación sectorial asume la protección ambiental y el principio de sostenibilidad en todas sus manifestaciones en el plano formal. Con independencia de que sustantivamente no contribuya a invertir la carrera hacia el colapso ambiental. La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, viene tardíamente a dar respuesta a la STC 61/1997, justo cuando ya se nos anuncia una Ley estatal cuyas consecuencias no pueden adelantarse hasta que su texto sea publicado en el BOE. De acuerdo con la Ley sus principios son, en lo que aquí interesa:

– Atender con una política de vivienda adecuada la «escasez crónica» de suelo a favor de las personas con menor capacidad adquisitiva.

– Invertir la cultura de la vivienda aislada hacia viviendas comunitarias para disminuir el consumo de suelo.

Así en el capítulo II, titulado de los Principios Generales del Urbanismo, se habla, en primer lugar del principio de desarrollo sostenible.

«Artículo 3.–Principio de desarrollo sostenible

1.–La función pública urbanística asegura el uso racional y sostenible de los recursos naturales y define un modelo territorial que:

a) Propicia los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter sostenible y duradero del desarrollo económico y social.

b) Induce la integración de las exigencias propias del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en las políticas públicas y las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado...»

En fin la Ley está llena de medidas de aplicación de este principio. Pero el objetivo real de esta Ley, como todas las de la misma naturaleza, es artificializar el suelo a medida que la demanda, que no la necesidad, lo exija. Porque todas las medidas que pone al servicio de la rehabilitación de viviendas y reutilización del suelo no impiden que los perímetros, primero urbanizables y luego urbanos, sigan creciendo. Es más, textualmente favorece que los pequeños municipios colindantes con grandes ciudades amplíen su suelo urbanizable para impedir que algunas de las últimas conviertan todo el término municipal en suelo urbano.

En definitiva, que esta ley permite un crecimiento del suelo urbanizable sin más límites que la demanda y la voluntad municipal, ostentosamente sensible a las aportaciones económicas de los promotores. Ello quiere decir que las futuras generaciones van a encontrar menos suelo no urbanizable que nosotros. Finalmente, como ya anticipé, esta Ley no impide urbanizar casi todo el territorio vasco. ¿Puede decirse que con estos instrumentos se garantiza la sostenibilidad en el uso del suelo? Sinceramente creo que no. La Ley, que ha sido calificada como la ley más progresista de España, quizás cumpla objetivos sociales cortoplacistas, pero el gran objetivo social de legar a las futuras generaciones las mismas oportunidades no se cumple.

Hay, por otro lado, algunos puntos un tanto chocantes. Por ejemplo, todos sabemos que la sostenibilidad es un objetivo planetario que debe conseguirse en base a la aplicación territorializada de los mismos principios y criterios de justicia distributiva. Esto es, que los instrumentos aplicados en un municipio serán tanto más sostenibles en cuanto más vinculados estén a instrumentos supramunicipales, y así hasta llegar al ámbito planetario. Pues bien, en el Preámbulo se contiene esta frase, con contradicciones internas, pero parece un amonestación al Departamento de Ordenación del Territorio.

«A pesar del reconocimiento de la importancia y la prevalencia del planeamiento territorial, en ningún caso puede permitir convertir el urbanismo en una suerte de planeamiento territorial sectorial, como algunas tendencias actuales pretenden. *Sólo el urbanismo,* bien que en la forma coordinada con la ordenación del territorio *prevista en esta Ley,* puede vincular el suelo a los distintos destinos y usos».

Luego desarrolla este criterio a lo largo del articulado de la Ley (p. 15405 del BOPV núm. 138, de 20 de julio de 2006). Este párrafo, cuando menos, desconoce la legislación de espacios y especies protegidas. Claro que no es la única frase

impactante ya que también unas páginas antes (p. 15402) propone un desarrollo sostenible y sostenido a la vez, cuando es generalmente conocido que se trata de conceptos antónimos.

2.2. AGUAS

El 23 de junio de 2006 quedó aprobada la Ley Vasca de aguas. Se trata de una Ley de largo recorrido parlamentario, principalmente debido a la perpetua tensión en el reparto de competencias entre las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco.

Por otro lado, dada la abundante normativa europea y normativa básica estatal, el margen de establecimiento de un régimen específico para las aguas del País Vasco no era posible. Por eso, esta Ley, más que desarrollar las competencias que en materia de aguas tiene la Comunidad Autónoma Vasca, responde mejor al desarrollo de las competencias de autoorganización y tributarias.

El núcleo fundamental de la Ley está dedicado a la creación de la Agencia Vasca del Aguas. La Ley la define en su art. 5 como ente público de Derecho privado con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, adscrita al Departamento de Medio ambiente. Es una fórmula que ya aplican desde hace años Cataluña y Andalucía y que parece que se va a extender para todo el territorio español. De este modo la Agencia se regirá por el Derecho administrativo cuando ejerza potestades administrativas; el resto de su actividad se regirá por el Derecho privado. Especifica, en todo caso, que el derecho público será siempre aplicable en materia tributaria, régimen presupuestario, control económico, patrimonio y contratación.

De acuerdo con este criterio de parcial privatización, el órgano de gobierno de la Agencia es el Consejo de administración, cuyas funciones más relevantes son:

– Elaborar las propuestas de planificación hidrológica

– Participar en la planificación hidrológica del Estado

– Proponer al Gobierno Vasco las infraestructuras hidráulicas de interés general

– Proponer el régimen jurídico de los servicios de abastecimiento, saneamiento, depuración y riego

– Aprobar el anteproyecto de presupuestos de la Agencia (arts. 11 y 13).

Pero la estructura organizativa en su conjunto, pendiente de establecerse en enero de 2007, por cierto, tiene que cumplir las siguientes funciones:

> «Artículo 7.–Funciones.
>
> Son funciones de la Agencia Vasca del Agua:
>
> a) La elaboración y remisión al Gobierno, para la aprobación, modificación o tramitación ante las autoridades competentes, de los instrumentos de planificación hidrológica previstos en esta ley.

b) La participación en la planificación hidrológica estatal de las cuencas intercomunitarias, de acuerdo con su normativa reguladora.

c) Intervenciones para la protección del dominio público hidráulico, en especial el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones administrativas, así como la vigilancia e inspección y sanción de las infracciones contrarias a la normativa reguladora del dominio público hidráulico.

d) La elaboración y remisión a las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco de los proyectos de disposiciones generales en materias propias de sus áreas de actuación.

e) Las competencias transferidas, delegadas o encomendadas por la Administración estatal.

f) Las obras hidráulicas de interés general.

g) La organización y funcionamiento del Registro General de Aguas.

h) La organización y funcionamiento del Registro de Zonas Protegidas.

i) El estudio e informe sobre la aplicación de cánones o tributos de conformidad con la normativa en vigor.

j) La gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos establecidos en la legislación vigente en materia de aguas.

k) Informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales después de su aprobación inicial. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre el planeamiento municipal y la protección y utilización del dominio público hidráulico, y sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo dos meses.

l) Informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales antes de su aprobación inicial. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre las obras de interés general de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el planeamiento municipal, y sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo dos meses.

m) La propuesta al Gobierno del establecimiento de limitaciones de uso en las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes.

n) La autorización de los vertidos tierra-mar.

o) La autorización en zonas de servidumbre marítimo-terrestre, así como su vigilancia, inspección y sanción.

p) La concesión de subvenciones relacionadas con materias de su competencia.

q) Cuantas otras le sean atribuidas por las leyes y reglamentos, en especial en relación con la política de abastecimiento, saneamiento y riego, así como con el control sobre los órganos de gestión y comunidades de usuarias y usuarios, y otras que le resulten adscritas.

r) Garantizar, en coordinación con las administraciones con competencias en la materia, la protección y conservación del dominio público hidráulico».

Además del consejo de administración existe el Director de la Agencia con rango de Viceconsejero y la Asamblea de Usuarios y el Consejo del Agua cuyas funciones y composición resultan análogas a las tradicionalmente conocidas en el Derecho de aguas con esas denominaciones.

Quizás el tema más polémico de esta Ley es el establecimiento del conocido como canon ecológico, un impuesto sobre el consumo de agua que se utilizará en la mejora de la protección, restauración y solidaridad interterritorial (art. 42). El hecho imponible es el consumo real o potencial de agua. Debe destacarse, de entre las exenciones, la del consumo realizado para usos domésticos hasta 130 litros por persona y día. Entiendo que esto es una proyección del derecho al agua como Derecho Humano que empieza a ser ampliamente aceptado.

Por tanto, el sujeto activo es la Agencia Vasca del Agua y el pasivo el usuario en baja. El tipo de gravamen inicial se sitúa en seis céntimos de euro por metro cúbico. En cuanto a la gestión, se obliga a las entidades suministradoras a cobrar a sus abonados en nombre y por cuenta de la Agencia Vasca del Agua el importe del canon mediante su inclusión en la factura (art. 52.1).

El canon ecológico fue recurrido ante el Tribunal Constitucional y su posición será fijada en la Sentencia, aunque somos mayoría los que pensamos que el modo establecido es compatible con la DMA y, por supuesto, también con la Constitución.

2.3. Normativa de montes

El Estatuto de Gernika atribuye a la CAV la competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, aunque sometiéndose a la legislación básica del Estado derivada del artículo 149.1.23 de la Constitución. El propio Estatuto además, en su art. 37.7.d), atribuye a los Órganos Forales de los Territorios Históricos la competencia exclusiva en materia de bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público, patrimoniales, o de propios, y comunales. Posteriormente a la Ley Vasca 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (conocida como la Ley de Territorios Históricos, LTH) en sus arts. 7.a), 7 y 9 atribuye a los órganos Forales la competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, guardería forestal y conservación y mejora de suelos agrícolas y forestales.

De este modo, y siguiendo criterios de la vieja Ley de Montes hasta hace pocos años en vigor, se aprobaron la Norma Foral 3/94, de Montes y Administración de los Espacios Naturales protegidos, para Bizkaia, la Norma Foral 13/86 reguladora del Régimen de los Montes del Territorio Histórico de Álava y la Norma Foral 6/1994, de 8 de julio, de Montes de Gipuzkoa.

Recientemente, la estrategia de la Forestal de la Unión Europea y la nueva Ley estatal de montes de 2003 incorporan principios ambientales que en el País Vasco no se podían desconocer. Concretamente en el 2006 se aprobó la Norma Foral 7/2006, de Montes de Gipuzkoa.

En lo que aquí nos interesa, en el artículo 1 de la Norma encontramos los fines ecológicos a la que la misma se ordena:

> «Constituye el objeto de la Norma Foral la mejora y conservación de los Montes de Gipuzkoa, garantizando su diversidad y producción, para lo cual es preciso:
>
> 1. Ordenar los usos, fomentando el aprovechamiento sostenible del monte, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales.
>
> 2. Posibilitar el equilibrio entre su función económica y la función pública inherente a la conservación del patrimonio natural, del clima, del balance hídrico, la limpieza del aire, la estabilidad y fertilidad del suelo, el mantenimiento del paisaje, de la estructura agraria e infraestructuras, así como de la función de esparcimiento de los ciudadanos.
>
> 3. Fomentar la economía forestal, el empleo y el desarrollo del medio rural y apoyar a quien sea propietario forestal en el cumplimiento de los deberes especificados en esta Norma Foral, propiciando el equilibrio armónico entre los intereses generales y particulares.
>
> 4. Fomentar, consolidar y aumentar la propiedad pública forestal.
>
> 5. Armonizar el régimen consuetudinario de los montes con el ordenamiento jurídico, de forma que puedan actualizarse sus instituciones, usos y costumbres.
>
> 6. Fomentar la sensibilización e información, en coordinación con otras administraciones públicas y agentes sociales, hacia un uso y aprovechamiento más respetuoso del monte, contribuyendo al cambio de actitudes necesario, tanto de usuarios y consumidores de los bienes y servicios que genera, como de las comunidades, empresas y profesionales que desarrollando su actividad, obtienen de él los variados recursos naturales».

En Bizkaia se ha actualizado la norma en 2007 y en Álava está pendiente de actualizar.

2.4. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

El País Vasco tiene 9 parques naturales, Urkiola, Valderejo, Aiako Harria, Gorbeia, Pagoeta, Aralar, Izki, Aizkorri-Aratz y Armañón. Pues bien, estos dos últimos han sido declarados el año 2006. El Parque Natural de Aizkorri-Aratz tiene una superficie de 15.919 Ha y fue constituido por Decreto 76/2006, de 4 de abril, previa aprobación en el mismo Consejo de Gobierno del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por Decreto 75/2006. Por su parte, el Parque Natural de Armañón abarca una superficie de 2.971 Ha. y fue declarado por Decreto 176/2006, de 19 de septiembre; y por Decreto 175/2006, se aprobó el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Como puede apreciarse el progreso de protección de la biodiversidad está totalmente en consonancia con los programas europeos y con la Estrategia ambiental Vasca 2002-2020 de la que en el primer volumen del Observatorio se dio cuenta.

Este sistema de espacios de biodiversidad-isla que comenzó con el mítico Yellowstone en EEUU en el siglo XIX, y hoy universalizado es más que dudoso que sea suficiente para conservar la biodiversidad que necesitamos. A veces parecemos

todos víctimas del síndrome del Arca de Noé, una pareja de cada especie. Pero en esto de la biodiversidad no basta con conservar el número de especies que tenemos, sino, más cabalmente, el número de individuos de cada especie que necesitamos para que nuestra especie esté en el Planeta. Creo que sería más racional que estuviera protegido todo lo no artificializado y para ello la clasificación como suelo no urbanizable es medida débil, salvo que su conversión en urbanizable respondiera a contrastadas necesidades sociales y no a nuevas demandas.

3. ESTRATEGIAS Y PLANES

Como se expresó en el primer Volumen del Observatorio de Política ambiental la CAV tiene una Estrategia ambiental 2002-2020 con Programas-Marco cuatrienales. El primero ha estado en vigor durante el período 2002-2006. En este momento está próximo a publicarse el balance de estos primeros cuatro años y el Programa-Marco 2007-2010.

Además de estos instrumentos fundamentales existen otros sectoriales:

– Plan de Gestión de Residuos Peligrosos

– Plan de Suelos Contaminados

– Plan de inspección

– Plan de consumo sostenible

– Estrategia de información, comunicación y participación

– Planes de educación ambiental

– Planeamiento Territorial, cuyos principales instrumentos son las Directrices de Ordenación del Territorio y el Planeamiento Territorial Sectorial. De este último tipo se han aprobado el PTS de Ordenación de los Márgenes y arroyos, Plan de energía eólica, PTS de Red Ferroviaria de la CAV, PTS de creación Pública de Suelo para Actividades económicas y de Equipamientos comerciales, PTS de Zonas Húmedas y el recientemente aprobado PTS de Protección y Ordenación del Litoral.

4. JURISPRUDENCIA

Solo en el Tribunal Constitucional, este año de 2006, ha habido alguna Sentencia que puede comentarse. Si la base de datos no falla, ni el TSJPV ni el TS, han dictado sentencia reseñable referente al medio ambiente del País Vasco.

En el caso del TC me referiré a la Sentencia 101/2006, por la que se estima un recurso de insconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra algunos párrafos de ciertos artículos de la Ley Vasca 3/1998, de 27 de febrero, General de protección del medio ambiente del País Vasco, por invadir competencias estatales.

4.1. LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS

«*Artículo 44.*–Competencias.

1.–A los efectos de lo previsto en los artículos 46 y 47 se entenderá como órgano competente para la emisión del informe y de la declaración de impacto ambiental el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.

Artículo 47.–Evaluación individualizada de impacto ambiental.

1.–Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de los proyectos contemplados en el apartado B) del Anexo I de esta ley, éstos se someterán a un procedimiento de evaluación individualizada que culminará con una declaración de impacto ambiental del órgano competente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 y determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de tal actuación y, en caso afirmativo, fijará las condiciones en que deba realizarse.»

El problema que aquí se plantea es que una de las formas de interpretar la ley es que el órgano ambiental competente de la CAV lo sea también para cualquier proyecto estatal que se desarrolle en suelo vasco.

«*Artículo 47.*–Evaluación individualizada de impacto ambiental.

4.–El plazo máximo para la emisión de la declaración de impacto ambiental será de cuatro meses, a contar desde la remisión del estudio de impacto ambiental al órgano competente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44. Transcurrido dicho plazo sin que existiera pronunciamiento expreso podrá proseguirse con el procedimiento.

6.–El órgano competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44, podrá prorrogar, mediante resolución motivada, los plazos para la emisión de la declaración de impacto ambiental a los que se refieren los apartados 4 y 5 del presente artículo.

8.–La declaración de impacto ambiental contendrá un plazo para el inicio de la ejecución de los proyectos, transcurrido el cual sin haberse procedido al mismo, por causas imputables a su promotor, aquélla perderá toda su eficacia. No obstante, si existieran causas debidamente justificadas, el órgano competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44, podrá prorrogar el plazo de inicio de ejecución.

Artículo 48.–Resolución de discrepancias.

Las discrepancias que pudieran generarse entre los órganos citados en el apartado primero del artículo anterior serán resueltas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma o en su caso por la Diputación Foral correspondiente.

Artículo 52.–Relaciones intercomunitarias y transfronterizas.

2.–En el supuesto de que la ejecución de las actuaciones contempladas en el Anexo I de esta ley causara efectos transfronterizos sobre el medio ambiente de otro Estado, el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma facilitará a las autoridades competentes del territorio afectado el estudio de impacto ambiental que a tal efecto se elabore.

Artículo 53.–Inspección y control.

2.–El órgano competente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 podrá ordenar la suspensión de la ejecución de los proyectos ya autorizados contemplados en el apartado B) del Anexo I cuando no hubiera tenido lugar la preceptiva evaluación o se descubra falseamiento, manipulación u ocultación de datos en el procedimiento de evaluación, así como un incumplimiento o transgresión de las condiciones ambientales contempladas en la declaración.»

4.2. Los fundamentos jurídicos

Curiosamente idéntico litigio se planteó como conflicto de competencias interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1131/1988 que desarrollaba el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de Evaluación del Impacto ambiental.

El azar hizo que en los mismos días en que se publicó la Sentencia del TC 13/1998 se aprobó la Ley Vasca General de Medio ambiente impugnada por el Presidente del Gobierno, con identidad de temas en conflicto. Esto es, el Parlamento Vasco no incorporó la Jurisprudencia del TC sobre estos asuntos. Y esto lo explica el Abogado del Estado y lo acepta la Letrada del Parlamento Vasco. Lo correcto en estos casos, me parece que es el allanamiento. Sin embargo, el desistimiento y el allanamiento ante el TC sólo se utilizan para encubrir acuerdos transaccionales que en este caso no se daban. Y siguiendo ese criticable criterio el TC dictó Sentencia basándose únicamente en la reproducción de los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia de 1998.

«Una vez alcanzada la conclusión de que estamos en un caso que reitera una controversia ya planteada y resuelta, hemos de recordar los criterios que configuraron la ratio decidendi de la mencionada Sentencia y que han sido ya expresamente asumidos por el legislador, que en la exposición de motivos de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, subraya que "se incluyen en el art. 5 del Real Decreto Legislativo los cambios necesarios para adaptar la legislación estatal a los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998". El texto de dicho precepto ha quedado redactado así: "1. A efectos de lo establecido en este Real Decreto Legislativo y, en su caso, en la legislación de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado.–2. Cuando se trate de proyectos distintos a los señalados en el apartado 1, será órgano ambiental el que determine cada Comunidad Autónoma en su respectivo ámbito territorial.–3. Cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental, será consultado preceptivamente el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto"».

Y los ya anunciados criterios de la indicada STC 13/1998 fueron los siguientes:

a) «El conflicto sometido a nuestro conocimiento en este proceso constitucional no puede ser resuelto atendiendo exclusivamente al reparto competencial sobre el medio ambiente –art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE–. Como hemos visto antes, la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal, que condiciona (ahora o en el próximo futuro) la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas.

Asimismo, no se puede ignorar que la declaración de impacto ambiental determina "la conveniencia o no de realizar el proyecto" y, en caso afirmativo, debe fijar

"las condiciones en que debe realizarse"; a su vez, el contenido de la declaración está llamado a integrarse en la autorización que concederá el órgano titular de la competencia sustantiva sobre el proyecto, formando sus condiciones "un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto", como señala el art. 18, apartado 1 y 2, del Reglamento. La evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo "carácter complejo y multidisciplinar afecta a los más variados sectores del ordenamiento" (STC 64/1982, FJ 3)» (STC 13/1998, FJ 7).

b) «El reparto competencial en esta materia –art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE– sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149)» (STC 13/1998, FJ 8).

c) «Por consiguiente, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad. La Administración está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando asegura que el organismo o la empresa que promueve la obra u otra actividad proyectada realiza el estudio de impacto ambiental, cuando somete el proyecto, y el estudio de impacto, a información pública, cuando realiza consultas con otras autoridades, y les pide informes, y cuando finalmente, a la vista del resultado del estudio, de las alegaciones de los particulares y de los puntos de vista de los restantes Departamentos y Administraciones públicas, formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto» (STC 13/1998, FJ 8).

d) «La conclusión anterior, empero, no puede hacer olvidar las competencias que ostenta el País Vasco, tanto sobre su medio ambiente como otras no menos

significativas: la ordenación del territorio y el urbanismo, con carácter general (art. 10.31 EAPV) y, eventualmente, la competencia correlativa a la ejercida en cada caso por la Administración estatal: aeropuertos y puertos, ferrocarril, minas y energía, patrimonio histórico, montes, agricultura, pesca y caza, industria, vivienda, turismo y ocio, etc., que son materias que le competen en los términos previstos por su Estatuto de Autonomía (núms. 8, 9, 10, 11, 19, 30, 31, 32, 33, 34 y 36 del art. 10 EAPV)». El reconocimiento de este dato nos hizo apreciar que «cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (STC 13/1998, FJ 9).

Esta apreciación general la concretábamos después, señalando que la Comunidad Autónoma vasca debe intervenir de dos modos en el procedimiento de evaluación ambiental en las materias de competencia estatal que afecten a su territorio. En primer lugar, mediante «las consultas entre las dos Administraciones, antes incluso de formularse el estudio técnico de impacto ambiental» (FJ 10). Y, en segundo lugar, recabando el Estado de la Administración vasca los informes correspondientes «antes de formular la declaración de impacto ambiental... informes cuyo contenido debe ser ponderado expresamente por la autoridad estatal que formule la declaración de impacto ambiental y, en su caso, por la autoridad que adopte la decisión final sobre el proyecto, asumiendo sus conclusiones o exponiendo las razones de discrepancia por las que no pueden ser aceptadas» (STC 13/1998, FJ 11) FJ 4º.

5. ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES[1]

Después del informe sobre el Estado de los Recursos Naturales en 2004 no se ha publicado documentación oficial al respecto, pero hay borradores de los que se pueden sacar algunas conclusiones.

En el documento que manejamos en la Tabla 2 se presenta el siguiente Escenario General previsible:

Tendencias Demográficas

Estabilización o pérdida de habitantes. Envejecimiento poblacional. Creciente inmigración. Disminución del número de individuos por familia.

Tendencias Económicas

Crecimiento económico moderado. Terciarización en la estructura económica. Riesgo de deslocalización de la industria pesada y manufacturera. Riesgo de pérdida de competitividad internacional. Tendencia a la concentración económica

1. Tomo los datos del Documento del Gobierno Vasco titulado «Estrategia ambiental Vasca de Desarrollo sostenible. Programa de acción PMA 2007-2010, Diseñando el futuro».

y a las fusiones. Desaceleración del sector de la construcción. Aumento del consumo. Moderado aumento de la renta per cápita. Creciente valorización de externalidades ambientales.

Tendencias Socio-Culturales

Aumento de la conciencia medioambiental pero no tanto en la praxis: elección del tipo de vivienda, modos de transporte o formas de ocio. La protección del medio ambiente se consolida como un valor social importante. Mayor regulación ambiental vía Unión Europea.

Tendencias Tecnológicas

Aumento moderado y constante de la eficiencia energética, de la eficiencia de materiales y de la ecoeficiencia, en parte debido a un desarrollo tecnológico.

Tendencias Transporte

Importante aumento de la demanda de transporte. Incremento del uso del transporte en automóvil. Ligero aumento de la demanda de transporte público. Tren de Alta Velocidad. Aumento importante del tranvía en desplazamientos interurbanos. Aumento del tráfico aéreo de personas con origen y destino en la CAPV. Aumento del tráfico marítimo de materiales.

Tendencias Energía

Aumento del consumo energético. Precios medios-altos de los combustibles fósiles. Creciente uso de las energías renovables. Aumentos de la eficiencia energética.

Como consecuencia de lo anterior se presentan las siguiente Conclusiones.

> «El escenario general previsible en 2010-2020 se caracteriza principalmente por una estabilización de la población, un crecimiento económico, un aumento del consumo y una terciarización de la economía. Es previsible un aumento en el consumo de energía, un incremento en los precios de los combustibles fósiles y un mayor aprovechamiento de las energías renovables. Estas tendencias estarán acompañadas de un aumento en la demanda de movilidad y en general del sector transporte. Algunos aspectos esperanzadores son las mejoras previsibles en la eficiencia energética y de materiales, una mayor regulación ambiental proveniente de la Unión Europea, y unos mayores niveles de concienciación social.
>
> Un análisis de las tendencias ambientales de los principales indicadores muestran las siguientes conclusiones:
>
> – La tendencia en las emisiones de efecto invernadero son preocupantes. Tanto las proyecciones (BAU) como las previsiones muestran un alejamiento notable de los objetivos. Parece difícil revertir esta tendencia para cumplir con los objetivos de Kyoto. Será también necesario poner en marcha medidas para adaptarse a los cambios que vayan ocurriendo.
>
> – Las emisiones acidificantes seguirán una tendencia a la disminución debido a la incorporación progresiva de nuevas tecnologías y a la previsible coyuntura económica.

– La tendencia de la calidad de las aguas será positiva. En este sentido en el futuro nos beneficiaremos de los esfuerzos ya realizados en materia de saneamiento e infraestructuras. El consumo de agua seguirá muy posiblemente estabilizado.

– El consumo de energía y materiales previsiblemente mantendrá unos aumentos moderados y en línea con el ciclo económico, aunque estará contenido gracias a los cambios previsibles en la estructura económica y a las mejoras en cuanto a eficiencia y ahorro energético.

– Las previsiones de artificialización del suelo muestran una tendencia muy negativa. Las presiones sobre el suelo, debidas principalmente a una mayor demanda de suelo urbanizable, de infraestructuras del transporte y de suelo industrial, seguirán siendo importantes en el futuro. Esta artificialización de suelo estará acompañada de una pérdida de capital natural, una reducción de la biodiversidad y una mayor fragmentación del territorio.

– La generación de residuos urbanos muestra una tendencia al aumento. El aumento del consumo va generalmente acompañado de una mayor generación de residuos, por lo que difícilmente podrá estabilizarse la tendencia. Afortunadamente se está avanzando bastante en la gestión de estos residuos.

Aventurar el futuro es siempre una labor arriesgada. Sin embargo, tener una cierta intuición sobre las tendencias general del estado del medio ambiente en la CAPV puede permitirnos conocer mejor los problemas a los que nos enfrentamos y así ajustar razonablemente mejor la política».

Esta es la opinión del Departamento, al que hay que agradecer la sinceridad. Su dureza me releva de críticas complementarias.

Los conflictos sociales por motivos ambientales siguen siendo los mismos que se apuntaron en el primer volumen.

APÉNDICE INFORMATIVO

El Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco

Titular: Esther Larrañaga Galdós

Organigrama

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio:
Esther Larrañaga Galdós

Dirección de Gabinete:
María Zulaika Orozko

Dirección de Servicios:
Miren Izaskun Iriarte Irureta

Viceconsejería de Medio Ambiente:
Ibon Galarraga Gallastegui

Dirección de Planificación, Evaluación y Control Ambiental:
Alberto Jiménez de Aberasturi Corta

Dirección de Calidad Ambiental:
María Begoña Iriarte Trabudua

Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental:
Elisa Sainz de Murieta Zugadi

Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Aguas:
Ana Isabel Oregi Bastarrika

Dirección de Ordenación del Territorio:
Martín Arregi San Miguel

Dirección de Aguas:
Tomás Epalza Solano

Normas de carácter general

DECRETO FORAL 118/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión del Visón Europeo, *Mustela lutreola* (Linnaeus, 1761), en el Territorio Histórico de Bizkaia, como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas especiales.

Orden Foral 434/2006, de 19 de mayo, por la que se aprueba el Plan de Gestión del ave «Quebrantahuesos *(Gypaetus barbatus)*» en el Territorio Histórico de Álava.

DECRETO FORAL 112/2006, de 19. de junio, por el que se aprueba el plan de gestión del ave «cormorán moñudo *(Phalacrocorax aristotelis)*», como especie rara y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO FORAL 116/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el plan de gestión del ave «paíño europeo *(Hydrobates pelagicus)*», como especie rara y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO FORAL 113/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión de *Diphasiastrum alpinum* (L.) J. Holub., en el Territorio Histórico de Bizkaia, como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO FORAL 114/2006, de 19 de junio de 2006, por el que se aprueba el Plan de Gestión de *Eriophorum vaginatum L.,* como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas específicas, en el Territorio Histórico de Bizkaia.

DECRETO FORAL 115/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión de *Genista legionensis* (Pau) M. Laínz, en el Territorio Histórico de Bizkaia, como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO FORAL 117/2006, de 19 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión de *Ranunculus amplexicaulis L.,* en el Territorio Histórico de Bizkaia, como especie en peligro de extinción y cuya protección exige medidas específicas.

DECRETO 76/2006, de 4 de abril, por el que se declara el Parque Natural de Aizkorri-Aratz.

DECRETO 75/2006, de 4 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Aizkorri-Aratz.

DECRETO 176/2006, 19 de septiembre, por el que se declara Parque Natural el área de Armañón.

DECRETO 175/2006, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del área de Armañón.

Normal Foral 7/2006, de Montes de Gipuzkoa.

LEY 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.

Decreto 199/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades.

Publicaciones

ARLUCEA RUIZ, Esteban: «Marco constitucional del medio ambiente en las Comunidades Autónomas. La perspectiva vasca». *RVAP*, núm. 74, 2006.

XXIX

Política ambiental del Principado de Asturias

María Rosario Alonso Ibáñez

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 639
2. Legislación 641
2.1. Espacios naturales 641
2.2. Ordenación pesquera 642
2.3. Carreteras 643
2.4. Prevención ambiental 644
2.5. Ordenación del Territorio y Urbanismo 646
3. Organización 646
4. Ejecución 647
4.1. Transporte 648
4.2. Ordenación del territorio 648
4.3. Aguas y obras hidráulicas 649
4.4. Calidad ambiental 650
4.5. Recursos naturales 651
5. Jurisprudencia ambiental 652
6. Problemas: Conflictos y estado de los recursos naturales 654
7. Apéndice informativo 657

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

2006 ha sido un año de transición para la política medioambiental, donde no se han producido mayores novedades, desde luego no en el plano normativo. En una aproximación general, lo que destaca son precisamente presiones cada vez mayores sobre el medio ambiente procedentes de patrones de producción y de

OBPAM7A290 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:23:08

consumo no sostenibles, donde, a pesar de haberse producidos avances, el ritmo de cambio es lento. Como es sabido, en febrero de 2005 entró en vigor el Protocolo de Kioto. Además, en la misma fecha, entró en vigor, en España, el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007. En porcentaje de asignación, Asturias es la segunda Comunidad Autónoma, con el 13,7 por ciento del total nacional. No obstante, teniendo en cuenta las toneladas de dióxido de carbono asignadas per cápita, la región destaca por encima del resto. Los subsectores que agrupan mayor cuota de emisión de CO_2 en la región son la generación de electricidad por carbón y la siderurgia. Respecto a las instalaciones afectadas, las industrias térmicas de generación de electricidad a partir de carbón son las que, en conjunto, copan un mayor porcentaje de las emisiones que el Plan asigna a Asturias. Asimismo, estas mismas instalaciones destacan como las que deben conseguir una mayor reducción de sus emisiones: el 21,7 por ciento para el período previsto en el Plan.

Con estos datos, y aunque la consolidación de la medida lo es a largo plazo, merece destacarse el esfuerzo llevado a cabo por la Administración del Principado de Asturias para que haya podido quedar implantado en este año el esperado Billete Único integrado, lo que ha permitido la intermodalidad del transporte en el Área Central asturiana, donde se concentra el 80% de la población.

Pero 2006 también se ha caracterizado por la puesta en marcha de la modernización del sector energético asturiano, con la aprobación de proyectos de implantación de plantas de biodiesel, parques eólicos, una planta regasificadora de gas natural liquado y centrales de ciclo combinado, energías todas ellas con marchamos más ecológicos que las procedentes de las centrales térmicas alimentadas exclusivamente con carbón, que son precisamente las que vienen generando hasta la fecha el 87% de la electricidad producida en Asturias. No obstante, Asturias está por debajo de la media nacional en la producción de energías renovables, y tampoco es probable que los porcentajes de dependencia del carbón disminuyan significativamente, a pesar de los recortes en la minería asturiana y a pesar de los límites impuestos a las empresas eléctricas para reducir las emisiones de dióxido de carbono, dado el incremento imparable del consumo de electricidad y la caída de la producción hidráulica por la escasez de lluvias (en Asturias descendió un 6,4%). Es por ello que el Gobierno asturiano ha manifestado reiteradamente a lo largo de este año que el despegue de una nueva era energética «volcada en el gas» lo será «sin abandonar el carbón», esto es, sin cerrar las puertas a nuevas térmicas.

Paralelamente Asturias sigue careciendo de estudios rigurosos de los impactos en la salud de esta carga industrial, que hasta la fecha representa el 8% del total de las emisiones españolas, siendo muy deficiente también el grado de cumplimiento de la normativa sobre calidad del aire en el entorno de los grandes centros industriales, no por falta de una Red autonómica de Vigilancia y Previsión, que ciertamente existe, sino por falta de eficacia en dicho control ambiental, aunque la adjudicación en el año 2006 del contrato de suministro «de equipos de la Red de Control de la Calidad del Aire para su adaptación a las exigencias normativas»

(publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 4 de noviembre) permitirá a la Administración regional en el futuro inmediato, al menos, tener datos más fiables en cuanto a los niveles de concentración de contaminantes.

Ante este panorama, nada se ha avanzado nada en la implantación de la *Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias,* a pesar de que desde el año 2003 están ya cerrados los trabajos preparatorios (políticas sectoriales implicadas, identificación de actuaciones más relevantes, creación del sistema de indicadores) y definidos los retos de la sostenibilidad. Por otro lado, el Principado de Asturias, a pesar de disponer de un amplio margen competencial para definir una política ambiental horizontal y transversal, sigue sin dotarse de los instrumentos normativos propios (leyes y reglamentos) suficientes que le permitan desplegar las medidas que serían deseables, tanto preventivas como represivas, dirigidas al amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia del medio ambiente en su conjunto. En estas condiciones, las actuaciones que en esta materia desarrolla el Principado no se puede decir que lo sean en todo caso en desarrollo de normativa propia, como sucede básicamente en el ámbito de la conservación de los espacios naturales, la flora y fauna silvestre, o la ordenación del territorio y el litoral, sino en función de otras circunstancias, a las que no son ajenas la sempiterna disyuntiva a que parece enfrentada Asturias, su condición netamente industrial y su privilegiada naturaleza.

2. LEGISLACIÓN

La producción normativa durante este año, muy escasa, se ha focalizado, selectivamente, en ámbitos ambientales muy concretos, los espacios naturales, o la pesca, debiendo referir también, por el impacto negativo que representan, una nueva regulación de las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio del Principado de Asturias y no sean de titularidad estatal. Se han dado también los primeros pasos para la regulación, con carácter general, de la prevención e intervención ambiental –cuestión completamente desatendida hasta entonces–, o para el desarrollo reglamentario general de la legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Sin embargo, se han dejando inabordados otros sectores ambientales necesitados del desarrollo autonómico de la legislación estatal, como la contaminación del suelo, los residuos, la calidad atmosférica, el ruido, o el acceso a la información medioambiental y la participación pública en esta materia.

2.1. Espacios naturales

La *Ley del Principado de Asturias 5/2006, de 30 de mayo,* de declaración del Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa, y *Decreto 81/2006, de 29 de junio,* por el que se declara Monumento Natural a la Playa de El Espartal, vienen a dar cumplimiento a las previsiones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Principado de Asturias (PORNA), completando la Red Regional de Espacios Naturales Protegidos.

En ambos casos nos encontramos ante territorios que, por sus características ambientales, ecosistemas y estado de conservación, formaban ya parte, respectivamente, de la Red Natura 2000, tanto como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC). Especial mención merece en este sentido el esfuerzo que hace la Ley, por lo que se refiere a Las Ubiñas-La Mesa, en compatibilizar la conservación del medio con la pervivencia de aquellos aprovechamientos tradicionales de amplio arraigo en este espacio. Precisamente, para contribuir a su mantenimiento y gestión, así como a las aportaciones socioeconómicas a las poblaciones afectadas, se habilitan los créditos oportunos en los programas correspondientes de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias, sin perjuicio de las colaboraciones de otros órganos o entidades públicas o privadas que puedan tener interés en coadyuvar a la mejor gestión del Parque. En el caso de la Playa de El Espartal, entre cuyos valores destaca el sistema dunar, donde se encuentran algunas de las especies incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Flora Asturiana, su ubicación en una zona fuertemente transformada por los procesos de urbanización venía reclamando la adopción de medidas de protección que evitasen la degradación de este espacio. A tales efectos, la normativa aprobada incluye un listado de actividades, obras y actuaciones que quedan prohibidas, así como el de aquellas que se sujetan a previa autorización.

Por su parte, la *Ley del Principado de Asturias 9/2006, de 22 de diciembre,* de modificación del artículo 34.2 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, lo que viene es a dar racionalidad y coherencia legislativa al ordenamiento asturiano en referencia al régimen de nombramiento y denominación de los Conservadores de los Parques Naturales. En su redacción inicial, el artículo 34.2 de la citada Ley 5/1991, se atribuía al Consejo de Gobierno la competencia para nombrar a los Conservadores de los Parques Naturales de entre personal perteneciente a la Comunidad Autónoma, régimen de nombramiento éste que, no siendo los Conservadores altos cargos, no se acomodaba a la economía general de la normativa reguladora del empleo público en el Principado de Asturias, con arreglo a la cual el Consejo de Gobierno, a quienes nombra, es, precisamente, a los altos cargos (artículo 10 de la Ley del Principado de Asturias 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración), a lo que debe añadirse, además, el hecho de que la jefatura de servicio de la que jerárquicamente pueden recibir instrucciones quienes ocupen los puestos de trabajo de Conservadores es cubierta, no mediante nombramiento del Consejo de Gobierno, sino del Consejero correspondiente (artículo 17 de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública).

2.2. ORDENACIÓN PESQUERA

En ejercicio de la competencia exclusiva en materia de pesca marítima en aguas interiores el Principado de Asturias aprobó en su día la Ley 2/93, de 29 de octubre, de Pesca Marítima en Aguas Interiores y Aprovechamiento de Recursos Marinos, remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de los

OBPAM7A290 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:23:08

distintos aspectos de la pesca marítima de recreo. Dicho desarrollo se llevó a cabo en el Decreto 76/2000, de 2 de noviembre, modificado posteriormente mediante Decreto 16/2002, de 8 de febrero. Esta normativa reglamentaria es ahora la que ha quedado derogada mediante el *Decreto 25/2006, de 15 de marzo, por el que se regula la pesca marítima de recreo,* a través del cual se da nueva regulación a la pesca deportiva con criterios de protección y conservación de las especies más actualizadas, de manera particular en cuanto a artes autorizadas, artes prohibidas, capturas máximas y tallas mínimas.

Igualmente debemos dar cuenta del inicio de la tramitación administrativa del Proyecto de Decreto sobre Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Aguas Continentales, importante texto que vendrá a proporcionar el primer desarrollo reglamentario a la Ley del Principado de Asturias 6/2002, de 18 de junio, sobre Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Aguas Continentales. En él se ha incluido, como instrumento de planificación y ordenación de los recursos acuáticos, un Plan de Ordenación de Recursos Acuáticos Continentales, a aprobar por el Consejo de Gobierno, al que le corresponderá la formulación de los criterios generales de protección, fomento, restauración y aprovechamiento bajo el principio general de la sostenibilidad, así como la introducción de los criterios generales de orientación de las políticas sectoriales, económicas y sociales que puedan tener incidencia en estos ecosistemas.

2.3. Carreteras

La *Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras,* ha venido a renovar la ordenación existente en la materia, proporcionando un régimen completo hasta ahora inexistente. En efecto, la Ley del Principado de Asturias 13/1986, de 28 de noviembre, de Ordenación y Defensa de las Carreteras, constituyó un primer instrumento jurídico en los albores mismos de la Comunidad Autónoma, temprano también en el contexto autonómico –fue la segunda Ley autonómica de carreteras, después de la de Navarra–, y condicionada por el marco de una ley estatal preconstitucional –la Ley 51/1974–, que no recogía los principios generales de coordinación en la planificación viaria. Esa primera norma asturiana nació con la principal vocación de resolver determinados problemas derivados de la aplicación de la legislación estatal de carreteras, pero no pretendió, en origen, abarcar todos los aspectos concernientes a las carreteras de titularidad del Principado de Asturias, circunscribiéndose a intentar dar respuesta a los más singulares requerimientos del territorio regional, tales como la regulación de las áreas de influencia (dominio público, servidumbre y afección) y a las líneas límite de edificación, cuyas condiciones atemperaba respecto de las más estrictas condiciones de la legislación estatal. Con el nuevo texto, se trata de acometer una nueva visión integrada de la red de carreteras que resulte de aplicación también a la red municipal, promoviendo la planificación y gestión de la red autonómica con la red municipal en donde actúen los Ayuntamientos, o bien el Principado de Asturias por la vía de la cooperación local o los programas de desarrollo rural. Asimismo, merece ser desta-

OBPAM7A290 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:23:08

cada la imbricación de la Ley en la vigente normativa, tanto estatal de carreteras como autonómica en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Más concretamente, se tipifica el Plan Autonómico de Carreteras como un Programa de Actuación Territorial de los previstos en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (TROTU), aprobado por Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, se profundiza en la problemática de los núcleos rurales, peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano, y se dan algunas respuestas a las exigencias de respeto medioambiental que todo proyecto de infraestructuras terrestres comporta, entre ellas, la necesidad de sujetar los Planes Autonómicos de Carreteras a informe de sostenibilidad ambiental, con los contenidos señalados en la normativa ambiental y territorial antes dicha. Igualmente, incluir la correspondiente evaluación de impacto ambiental en todos los proyectos de autopistas y autovías, corredores y carreteras convencionales de nuevo trazado, los proyectos de ampliación de carreteras convencionales que impliquen su transformación en autopista, autovía o carretera de doble calzada en una longitud acumulada de más de diez kilómetros, y las actuaciones no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente que modifiquen el trazado de la carretera preexistente en una longitud acumulada de más de diez kilómetros. Las demás actuaciones a desarrollar en las carreteras estarán sujetas al tipo de estudio medioambiental que disponga al efecto con carácter general la normativa autonómica sobre impacto ambiental. Así mismo, la Ley ha previsto que en la tramitación administrativa y ejecución de las obras que se lleven a cabo en su ámbito se favorecerá la utilización de materiales y productos reciclados, tales como residuos de demolición y construcción, *compost* u otros, que puedan utilizarse en la ejecución y restauración de las carreteras.

2.4. PREVENCIÓN AMBIENTAL

El artículo 4 de la *Ley del Principado de Asturias 11/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2007* ha introducido, por dudosa vía –deslegitimada en el ámbito estatal por el Tribunal Constitucional–, un nuevo artículo 45 bis en la normativa asturiana sobre territorio y urbanismo [Texto Refundido de las Disposiciones Legales en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TROTU), aprobado mediante *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril*], que lleva por rúbrica «Compatibilidad urbanística en las autorizaciones y licencias ambientales», y donde se ha dejado establecido que las actividades con incidencia ambiental que estén legalmente obligadas a obtener una Autorización Ambiental Integrada, de conformidad con lo previsto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, o que estén clasificadas y requieran una licencia de actividad de conformidad con lo previsto en el Decreto 2414/1961,de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, deberán ser compatibles con el planeamiento urbanístico vigente, lo que deberá quedar acreditado en el expediente ambiental que tramite

la Administración competente mediante la emisión de un certificado de compatibilidad urbanística por parte del Ayuntamiento en cuyo territorio se pretenda ubicar la instalación, certificado que condicionará al órgano ambiental. A su vez, en la tramitación de la autorización o licencia ambiental que corresponda para cada actividad, y como norma adicional de protección, el órgano ambiental competente verificará la compatibilidad urbanística a que se refiere el punto anterior, comprobará que el emplazamiento concreto y las condiciones del medio ambiente local hagan viable el desarrollo de la actividad, con las condiciones de diseño, construcción y explotación que particularmente se determinen, y exigirá que se adopten, mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles, las medidas adecuadas para prevenir la contaminación de tal modo que se asegure la inocuidad de la instalación o, en todo caso, el respeto a los valores límite de emisión establecidos en la normativa ambiental para garantizar los objetivos de calidad del aire, el agua y los suelos.

No podemos dejar de criticar la técnica utilizada a estos efectos por el legislador asturiano, por muy loables que sean los objetivos perseguidos, aprovechando el trámite de una Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Principado de Asturias, sustrayendo del debate parlamentario cuestiones sustantivas como las señaladas. En este orden de consideraciones, debe llamarse también la atención acerca de la previsión contenida en el texto del nuevo precepto, consistente en querer dejar sin efecto en el ámbito territorial del Principado de Asturias la exigencia de que las instalaciones fabriles insalubres o peligrosas se alejen 2.000 metros del núcleo más próximo de población agrupada, impuesta por los artículos 4, 15 y 20 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, regulación dejada en suspenso como consecuencia de la presentación de recurso de inconstitucionalidad.

En el ámbito de la prevención ambiental, Asturias sigue careciendo de una Ley general de referencia. Dicha normativa, incomprensiblemente, está por hacer, lo que constituye uno de los mayores déficit y desafíos pendientes que tiene esta Comunidad Autónoma en el ámbito del medio ambiente. Por ello no puede dejarse de hacer mención al borrador de Anteproyecto de Ley de Prevención e Intervención Ambiental que la Consejería competente ha dado a conocer este año, texto llamado ser esencial en la medida que predisponía el sistema de intervención administrativa de las actividades, instalaciones, proyectos, planes y programas susceptibles de afectar al medio ambiente, potenciando, dentro de cada procedimiento, la participación pública y la información ambiental. Como respaldo y garantía de la aplicación y efectividad de esta norma, el borrador presentado incorpora también los mecanismos de inspección y control medioambiental y un régimen sancionador. Desgraciadamente el Anteproyecto no se ha tramitado, ni siquiera ha llegado a ser presentado por el Gobierno ante la Junta General, con lo que culminará una Legislatura más sin que el Principado de Asturias disponga de una regulación general de estas cuestiones.

2.5. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

En los primeros meses del año la Consejería competente dio a conocer el Proyecto de Decreto conteniendo el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, abriéndose al respecto un amplio período de sugerencias, iniciándose así su tramitación administrativa, que está pendiente del preceptivo informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Si importante fue la aprobación del Texto Refundido de las Disposiciones Legales en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TROTU) en el año 2004, no menor es la conveniencia de su desarrollo reglamentario por cuanto el carácter supletorio de los Reglamentos estatales de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, a pesar de su validez general, no resuelven algunos aspectos de los temas tradicionales que fueron revisados por la legislación asturiana ni contemplan, como no podía ser menos, aquellas innovaciones de mayor calado introducidas por ésta. Acometido ya el desarrollo reglamentario en los aspectos orgánicos (Jurado de Expropiación del Principado de Asturias y Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias), con el texto en tramitación se aborda el desarrollo reglamentario íntegro del TROTU, aunque con técnica legislativa criticable, en la medida que incorpora, además de los desarrollos reglamentarios propiamente dichos, toda la regulación con rango de ley, reuniendo en un único cuerpo normativo toda la regulación autonómica sustantiva existente. A dicho texto se ha llevado la transposición interna autonómica de la normativa comunitaria sobre evaluación ambiental de planes y programas (Directiva 2001/42/CE) y el desarrollo de la legislación estatal al respecto (Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente), normativa que hasta el momento viene siendo de aplicación conforme a los criterios que para incardinar el trámite ambiental en el procedimiento de aprobación del planeamiento territorial y urbanístico se han dado a conocer con carácter interno mediante instrucciones de la Consejería competente en la materia (Instrucción de 3 de junio de 2004, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, posteriormente derogada por la Instrucción de 7 de noviembre de 2006, de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

3. ORGANIZACIÓN

Durante 2006 no se han producido novedades en la organización medioambiental asturiana, manteniéndose inalterados los órganos de gestión, asesoramiento, apoyo técnico, representación y participación que dejó establecidos el Decreto 86/2003, de 29 de julio, de estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. Es este departamento quien dirige y coordina la materia medioambiental en general, la ordenación territorial, la cartografía, la política regional en materia de protección de los espacios naturales y especies protegidas, ejecuta obras en espacios naturales, desarrolla políticas de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos

y piscícolas, elabora y coordina el planteamiento urbanístico local, gestiona los instrumentos de planificación territorial y del litoral promovidos desde el Principado de Asturias, supervisa la urbanización y edificación de los terrenos, gestiona las políticas de vigilancia, control y corrección de la contaminación en materia de aire, agua y suelo para el control y prevención integral de la contaminación, así como las políticas para la gestión de los residuos, planifica y construye infraestructuras de saneamiento, abastecimiento y explotación del agua. También se ocupa de la planificación, proyecto, construcción, y conservación de las carreteras, y ejerce el control en cuanto al transporte y actividad portuaria.

4. EJECUCIÓN

Más de una cuarta parte de la inversión del Principado pertenece a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. Es, por tanto, la primera en volumen de inversión, 257.897.448 €, representando el 25,6% de lo que invierte el Gobierno y el 81,01% de su propio presupuesto, que alcanzó un total de 303.335.060 €. Asimismo, de cada 100 euros que gestiona esta Consejería, 81,01 se dedican a inversión y transferencias.

Algo más de la mitad del presupuesto, 172 millones de euros, se asignó a la Dirección General de Carreteras, sin tomar en consideración la dotación presupuestaria con cargo a Fondos Mineros. La Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que concentra las políticas medioambientales y urbanísticas, dispuso en el ejercicio de 2006 de una dotación de crédito que ascendió a 97,5 millones de euros, distribuidos, según se detalla en la tabla siguiente, entre las Direcciones Generales de Recursos Naturales y Protección Ambiental; Calidad Ambiental y Obras Hidráulicas; Ordenación del Territorio y Urbanismo; y Centro de Cartografía Ambiental y Territorial. Por su parte, la Dirección General de Transportes y Puertos contó con una dotación económica de 35 millones de euros, de los cuales casi 23,4 millones de euros se destinaron a impulsar actuaciones de mejora y modernización del transporte terrestre, y 11,6 millones a dar continuidad a su política inversora cuyas orientaciones básicas vienen determinadas por las directrices recogidas en el Plan Regional de Puertos 2002-2010, como instrumento de planificación y racionalización de la actividad inversora en los puertos e instalaciones portuarias del Principado.

PRESUPUESTO DE LA VICECONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN 2006

CAP.	URBANISMO	OBRAS HIDRÁULICAS	CALIDAD AMBIENTAL	RECURSOS NATURALES	CARTOGRAFÍA
I	2.145.261	944.489	2.061.970	6.559.050	507.160
II	213.000	276.000	1.017.000	1.929.000	53.500
IV	260.500		773.577	2.240.423	
VI	3.875.062	40.665.200	11.319.980	8.016.401	1.352.300
VII	1.750.000	8.203.808	480.000	2.718.000	135.000

4.1. TRANSPORTE

El ejercicio 2006 ha sido determinante para la implantación del esperado Billete Único integrado, lo que ha permitido la intermodalidad del transporte, utilizando tanto autobuses urbanos como interurbanos y trenes, contribuyendo así a la mejora del medio ambiente y a un uso más racional y eficiente de las ya saturadas vías del centro de Asturias. El concejo de Oviedo es, por voluntad propia –sólo explicable por razones políticas–, el único municipio asturiano del Área Central que queda fuera de este sistema regional de transporte. La aportación destinada a financiar la actividad del Consorcio ascendió a 7,5 millones de euros. Operan en estos momentos en Asturias con el billete único un total de 40 empresas privadas de transporte público de viajeros, dos empresas públicas de transporte urbano y dos empresas públicas de transporte ferroviario, RENFE Y FEVE. La mayor parte de estas empresas han suscrito acuerdos con el Consorcio de Transportes de Asturias por los cuales se comprometen a utilizar un porcentaje de biocombustibles en sus vehículos, así como a realizar unas memorias sobre los efectos de su uso. En este año han funcionado 80 mil tarjetas y se ha realizado, hasta finales de 2006, 25 millones de viajes, 17 millones en carretera y 8 millones en ferrocarril. La consolidación de esta medida es a largo plazo, pero, de momento ha tenido aceptación entre los asturianos, aunque el 67% de los desplazamientos en la zona central, que concentra al 80% de la población asturiana, se siguen realizando en vehículo privado.

A lo largo de 2006 se ha potenciado también el definitivo Plan de Accesos a Covadonga y al Parque Nacional de Picos de Europa, que pretende reducir la presión turística sobre este espacio protegido y racionalizar el uso masivo del tráfico privado, a la par que fomentar la construcción y renovación de estaciones de autobuses como las de Cangas de Onís, Arriondas, Grado o Tineo entre otras, la implantación de marquesinas en zonas rurales, la mejora de centros de transportes de la región o la supresión de pasos a nivel, al tiempo que se busca hacer más competitivas a las empresas del sector.

4.2. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Entre los grandes ejes de actuación en este apartado cabe destacar el fortalecimiento de la planificación territorial y la ejecución del Plan Territorial de Ordenación del Litoral (POLA), al que se le otorgó en este año el Premio Europeo de Urbanismo en su VI Edición en la modalidad de Planificación Regional.

Con la aprobación definitiva por la CUOTA en el mes de mayo de 2005 del POLA, el Principado de Asturias inauguró una nueva fase de actuación activa en la preservación y potenciación de los valores del litoral asturiano. Hasta el momento habían sido numerosos los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que procuraban la conservación de este espacio, cuyos altos méritos medioambientales y paisajísticos hace tiempo que la sociedad asturiana ha convenido en preservar. Como resultado de esta política, puede reconocerse hoy la gran cali-

dad ambiental de este espacio en comparación con las Comunidades Autónomas de su entorno: Asturias dispone de la mayor franja costera protegida (300 km de longitud) del litoral español como aseveran las estadísticas que elabora el Ministerio de Medio Ambiente.

Con la planificación territorial en marcha se pretende no sólo una mejor ordenación de la costa asturiana, sino también del área central. Se ha abierto un proceso de revisión de unas primeras Directrices Regionales de Ordenación del Territorio aprobadas en 1991, ya superadas tras catorce años de vigencia, y, paralelamente, se están articulando una serie de medidas para racionalizar el funcionamiento del espacio metropolitano central, al servicio del conjunto del desarrollo regional. Un eje clave es el Bajo Nalón, después de que en la pasada legislatura se ordenara en la zona más urbana de Langreo, San Martín y Laviana. Y otro eje fundamental, auténtico núcleo duro del Área Central, es el ámbito Oviedo, Siero y Llanera. En este orden de consideraciones, en el año 2006 se ha iniciado la tramitación del Plan Territorial Especial del Parque Periurbano del Monte Naranco, uno de los que constituirán el sistema de espacios libres del Área Central asturiana (el marco general de este sistema de espacios libres se va a abordar tanto en la revisión de las DROT como en la del PORNA, es decir, cuáles van a ser, cómo se van a relacionar entre sí y cuáles van a ser sus formas de gestión). También está en tramitación el Plan Territorial Especial de Recuperación de los Terrenos de HUNOSA en las Cuencas Mineras, y se ha dado a conocer más recientemente las actuaciones vinculadas al futuro Plan Territorial Especial del Ámbito Periurbano Oviedo-Siero-Llanera.

Mucho más avanzada está la tramitación de las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el Aprovechamiento de la Energía Eólica, a la espera de aprobación definitiva.

4.3. Agua y obras hidráulicas

Las actividades llevadas a cabo en este apartado vienen determinadas por las directrices recogidas en el Plan Director de Obras de Saneamiento y Depuración 2002-2013, que pretende coordinar las actuaciones del ciclo del agua, y cofinanciar obras con el Ministerio de Medio Ambiente para la ordenación hidráulica. Al respecto, y por lo que se refiere en particular a las obras de saneamiento y depuración, a pesar del progresivo incremento presupuestario para financiación de las inversiones con fondos procedentes de los Planes, estatal y autonómico, de la Minería del Carbón (Fondos Mineros), y a pesar que desde el año 2000 se cuenta también con los ingresos procedentes del canon de saneamiento, Asturias no sale bien parada en cuanto al grado de cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, donde se establecía como meta y exigencia a los Estados de la Unión Europea el que a 31 de diciembre de 2005 los núcleos de población de más de 2000 habitantes equivalentes deberían tener un grado de depuración adecuada de sus aguas residuales para

cumplir la normativa comunitaria. La Junta de Saneamiento y CADASA vienen materializando gran parte de estas obras.

4.4. CALIDAD AMBIENTAL

Agrupamos en este apartado a las actuaciones llevadas a cabo en gestión de residuos y la recuperación de espacios (sendas verdes y parques-playa), que son el destino fundamental de las inversiones con cargo a este programa.

El Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) aprobó en los últimos meses del año la inversión de unos 50 millones de euros en la construcción de una planta de biometanización y otra de clasificación de materia bruta. Esas actuaciones están incluidas en el Plan de Futuro de COGERSA, junto con otras como plantas de compostaje y reciclaje y una incineradora. Estas inversiones pretenden sacar el mayor rendimiento al vertedero que el consorcio tiene en Serín. Así, con la planta de biometanización se pretende aprovechar la materia orgánica para la fabricación de compost y, a partir de ahí, generar biogás que sirva para obtener energía eléctrica para consumo interno, si bien se prevé que los excedentes se puedan integrar en la red general. Esta instalación permitirá tratar hasta 60.000 toneladas de materia orgánica al año, lo que equivale a un tercio de la que llega hasta el centro de tratamiento de COGERSA. De esta manera, el Principado se aproximará más al cumplimiento de la legislación europea sobre la recuperación de residuos biodegradables.

Sin embargo, el considerado proyecto estrella del Plan de Futuro de COGERSA, planta de energetización o incineradora, anunciado a comienzos de año, está congelado, en cumplimiento de un mandato de la Junta General del Principado que obliga a las autoridades regionales a entablar un debate con las diversas instancias sociales de la región para conseguir el máximo consenso posible.

Por lo que se refiere a las actividades referidas a la Red de Sendas Verdes, 2006 ha supuesto la continuación en la ejecución y puesta en funcionamiento de estas vías. En los últimos cuatro años se han puesto en servicio unos 350 nuevos kilómetros por todo el territorio del Principado, para preservar y poner en valor la riqueza paisajística y el patrimonio natural. Casi la mitad de las sendas que se han habilitado, en las que de forma mayoritaria es compatible el paseo andando y en bicicleta, se han ejecutado en la costa. Se trata de sendas litorales que además de facilitar el acceso a las playas reservan para el disfrute del ciudadano una amplia franja de la costa garantizando la calidad ambiental. Merecen especial atención la red de sendas peatonales que contempla el Plan de Ordenación del Litoral (POLA), mediante el desarrollo de una red de caminos de 150 kilómetros de longitud con una inversión de más de 8 millones de euros. Además del litoral, un territorio singular en el que se han desarrollado actuaciones de sendas verdes han sido las cuencas mineras, donde se han puesto en servicio más de 90 kilómetros de sendas.

Sin embargo, el concepto más novedoso de los que introduce el POLA es, sin duda, los parques-playa. Se trata de un instrumento que procura compatibilizar la protección de las playas con el disfrute por todos los ciudadanos. De esta manera, el entorno de los arenales se dota con espacios libres y equipamientos adecuados y zonas de aparcamiento con el ánimo de liberar del estacionamiento de vehículos zonas de valor ecológico y paisajístico como las dunas o los humedales. En este año se ha continuado con la ejecución de este programa. Por medio de distintas fórmulas jurídicas (declaraciones de actuaciones urbanísticas concertadas, convenios de colaboración, etc.) se han llevado a cabo actuaciones para la ordenación urbanística y la ejecución de los parques-playa de Porcía (El Franco), de Bayas (Castrillón y Soto del Barco), Rodiles (Villaviciosa) y La Concha de Artedo (Cudillero), entre otras.

4.5. Recursos naturales

Se han aprobado o iniciado la tramitación de un número relativamente elevado de instrumentos de planificación de espacios protegidos (II PRUG y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Redes; I PRUG y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, IV PRUG y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Somiedo, I PRUG y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Ponga, I Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Integral de Muniellos, el Plan Protector del Paisaje Protegido de Cabo Peñas). Así mismo, se ha iniciado la tramitación del Plan Director de la Red Regional de Espacios Naturales Protegidos y la Revisión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNA).

En el ámbito de la flora y fauna silvestre, se ha continuado con la ejecución del Plan de Erradicación de Plantas Invasoras, y se ha iniciado la tramitación del Plan de Manejo de la Lamprea, del Vademécum de la Flora Asturiana, el Programa de Mejora de Calidad del Hábitat del Urogallo, y el Proyecto de Recuperación de Hábitat Subalpinos del entorno de los Lagos de Saliencia, en el Parque Natural de Somiedo. Está igualmente en revisión los Catálogos Regionales de Flora y Fauna, y se han dado los primeros pasos para la construcción de un Parque de la Fauna, en el Parque Natural de Redes.

En el año 2006 se ha aprobado el Protocolo de Actuación para la Realización de Controles de Lobo (*Resolución de 17 de julio de 2006,* de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras), en desarrollo del Plan de Gestión del Lobo del Principado de Asturias (aprobado mediante Decreto 155/2002, de 5 de diciembre). Los controles establecidos en los Programas Anuales de Actuación del Control del Lobo que se aprueben deberán llevarse a cabo de conformidad con los criterios establecidos en dicho Protocolo, entre cuyas novedades se encuentra la incorporación de las batidas, como método especial de captura, estableciéndose igualmente que el personal que podrá usar armas en los citados controles serán exclusivamente miembros de la Guardería Rural y técnicos del Prin-

cipado de Asturias, guardas de campo de los Cotos Regionales de Caza y otro personal contratado al efecto por la Administración.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Entre los pronunciamientos más significativos de este año destacaremos, en el ámbito del Derecho sancionador, los referidos a la presunción de veracidad de las actas y denuncias realizadas por los agentes de la autoridad. Al respecto, la STSJ de 22 de febrero de 2006 (JUR 2006, 119045), Sala de lo Contencioso-Administrativo, para determinar la veracidad de los hechos imputados a la recurrente toma en consideración la presunción de veracidad que conforme establece el art. 137.5 de la Ley 30/92 tienen las actas y denuncias realizadas pro los agentes de la autoridad, trasladando los argumentos manejados por el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1990, de 26 de abril, que aunque referida a las Actas de la Inspección de Tributos, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo referida a las Actas de la Inspección de Trabajo –valgan por todas las sentencias de 19 de julio de 1999, 9 de marzo de 1999, 5 de octubre y 29 de junio de 1998–, al señalar que la presunción de veracidad de estas actas no es absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que el valor probatorio que de ellas se deduzca puede ser enervado por otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas. En consecuencia, es necesario actuar contra el acto de prueba aportado por la Administración, siempre y cuando éste reúna los requisitos que permitan otorgarle la presunción de veracidad, insistiendo también el Tribunal Supremo en la necesidad de una valoración conjunta de todo lo actuado realizada por el órgano judicial en base a las reglas de la lógica y la sana crítica. Así, el TSJ Asturias entiende que esta jurisprudencia es perfectamente trasladable al supuesto litigioso referido a la imposición de sanción por vertido ilegal, desestima el recurso interpuesto contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Norte, tomando como prueba determinante el informe realizado por el SEPRONA de la Guardia Civil, donde a lo largo de más de 40 folios se concretan las inspecciones y los análisis de las diferentes muestras tomadas y sus resultados. En el informe se concluye que la recurrente tiene una escombrera a orillas del arroyo de las Galladas, que ocupa totalmente el cauce las aguas del arroyo se filtran en este punto para llegar al río arrastrando esos depósitos en la escombrera existen finos de carbón resultantes del proceso de lavado cuyos lixiviados resultantes se filtran al arroyo.

Aplicando la misma jurisprudencia sobre la veracidad de las actas o denuncias de los agentes de la autoridad, la STSJ de 20 de abril de 2006 (JUR 2006, 147313), Sala de lo Contencioso-Administrativo, estimando el recurso interpuesto contra la resolución del Directos General de Recursos Naturales que denegaba indemnización por la muerte de un potro, consideró por el contrario que la inspección llevada a cabo por los agentes de la Guardería Rural, que evidenciaba la presencia de perros asilvestrados en la zona, pero no de lobos, «sólo apunta a una posibilidad no determinante pues frente a ello las contestaciones de los testigos presenciales que obran en el expediente y las declaraciones en autos corroboran la autoría por

parte de un lobo, que este Tribunal, en una apreciación conjunta de lo actuado, estima probado», declarando la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada, con la consiguiente anulación de la resolución impugnada.

También en el ámbito del Derecho sancionador, y por lo que se refiere a la imputabilidad, la STSJ de 22 de febrero de 2006 (JUR 2006, 111320), Sala de lo Contencioso-Administrativo, aplica la doctrina contenida también en la dictada el 31 de octubre de 2000, conforme a la cual los imputados en los procedimientos sancionadores en materia de vertidos en aguas han de tener la posibilidad de solicitar un contraanálisis en relación con las muestras tomadas por la Administración para realizar la imputación. Técnicamente es necesario que no transcurra un excesivo tiempo entre la toma de la muestra y el contraanálisis para preservar adecuadamente la muestra, debido a reacciones químicas que experimentan determinados contaminantes. En el asunto litigioso referido en esta sentencia, entre la toma de la muestra y el conocimiento por parte del recurrente de esta circunstancia ha transcurrido un lapso de tiempo importante lo mismo que entre ese conocimiento y la realización del análisis, por lo que entiende el Tribunal que realmente las circunstancias antes descritas impiden la existencia de una prueba de cargo fiable con relación a la imputación realizada, estimando el recurso interpuesto y anulando la sanción impuesta.

Destacamos también la STSJ de 20 de marzo de 2006 (JUR 2006, 148749), Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictada en apelación, y donde la Sala revoca la recurrida en cuanto anula una licencia de apertura y puesta en funcionamiento de local para actividad de telecentro porque, contrariamente a lo que se razona en la primera instancia, «no se considera que la actividad desarrollada en el local se encuentre incluida dentro de las comprendidas en el Anexo del Reglamento de Actividades Molestas puesto que, atendiendo a su naturaleza (centro de juventud), no se desprende de la misma que necesariamente haya de calificarse como actividad molesta y sin que el hecho o circunstancia de producirse en determinados momentos ruidos más o menos molestos pueda conducir a aquella conclusión».

Por su parte, en la STSJ de 27 de febrero de 2006 (JUR 2006, 111025), la Sala de lo Contencioso-Administrativo, estimando el recurso y anulando la resolución de un Ayuntamiento por la que se desestimaba la petición de modificación de un proyecto de ejecución de obras de saneamiento por considerar que dicha petición debió hacerse en el período de información pública del citado proyecto, entiende que «el servicio de alcantarillado se trata de una prestación que viene impuesta por el artículo 26.1 a) de la Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local a todos los Ayuntamientos y en consecuencia debe prestarse en todo caso respecto de aquellos locales o edificios, y en concreto a las viviendas que lo precisen. Frente a dicha obligatoriedad decaen todos los argumentos en los que se apoya la Corporación demandada tales como que dicha petición debió formularse dentro del período de exposición pública del proyecto de obras, la dificultad técnica y económica en realizar las obras de saneamiento y en cumplir con la obligación de darse de alta en el padrón de aguas, basuras y alcantarillado, en cuanto que la edificación

no es susceptible de habitabilidad al tener la consideración de cuadras, y ello, lo primero, porque la exposición pública del proyecto de obras, no tiene como finalidad el que puedan incorporarse al mismo quienes se consideren omitidos en el proyecto, aunque también puede servir para ello, sino como se pone de manifiesto en la misma para efectuar reclamaciones por los daños o perjuicios que pudiera ocasionar o verse afectados por la ocupación de bienes o derechos; lo segundo, porque ninguna constancia existe sobre la imposibilidad técnica o económica en que las obras de saneamiento alcancen a la vivienda del recurrente, cuando además dicha imposibilidad sería la misma si hubiese realizado la petición durante el período de información pública del proyecto y en definitiva, porque era obligación del Ayuntamiento que las obras de saneamiento alcanzaren a todas las viviendas de la localidad afectada; y lo tercero, porque el local propiedad del actor, como antes ya se ha razonado tiene la consideración de vivienda con independencia de que se haya dado de alta o no en el padrón municipal de aguas, basuras y alcantarillado, pues su omisión tan sólo provocaría su inclusión de oficio con las consecuencias que la falta de alta pudiera determinar».

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

La especialización de Asturias como potencia energética tiene, sin duda, sus pros y sus contras. Estos últimos se sitúan en el ámbito medioambiental. Entre los aspectos positivos que para Asturias supone consolidarse como potencia eléctrica está, sin duda, el carácter estratégico que confiere a una Comunidad Autónoma que en otros terrenos ha perdido mucho peso en el conjunto de España. Por otra parte, las centrales eléctricas de ciclo combinado no crean muchos puestos de trabajo, pero sí inducen servicios avanzados a las empresas, muy interesante para Asturias, tan necesitada de fomentar el empleo cualificado. Pero esa especialización implica que Asturias se consolide como claramente excedentaria en la producción eléctrica y que necesite dar salida a la que no consume. Con las actuales líneas de alta tensión prácticamente saturadas, sólo la construcción de unas nuevas «autopistas eléctricas» hacia el resto de España daría garantías de salida al aumento de producción previsto. Las nuevas líneas de alta tensión Lada-Velilla y Soto-Penagos no sólo están paralizadas desde hace diez años, sino que cada vez parecen encontrar mayor resistencia en las zonas que debe atravesar su trazado. Y si no se consigue vencer ese rechazo, con respeto tanto a los derechos de los directamente afectados como a los generales vinculados a la protección medioambiental, cualquier intento de crecimiento de la producción eléctrica asturiana se verá estrangulado.

Aún así, las principales polémicas ambientales de este año han venido de la mano, por un lado, de legalidad o no en la adopción por parte de la Administración asturiana de batidas como método de control del lobo, resuelta mediante la adopción de un protocolo de actuación para la realización de controles que contempla las batidas como método especial, frente al básico de aguardos, recechos y captura en vivo, al que ya no hemos referido. Por otro, de la construcción de parques eólicos. La instalación de energías renovables en Asturias está alcanzando

una dimensión que supone, en principio, importantes inversiones en varios municipios del área suroccidental. Mediante el Decreto 47/2001, de 19 de abril, el Principado de Asturias procedió al establecimiento de una moratoria de dos años para la admisión a trámite de nuevas solicitudes de instalaciones de parques eólicos, posteriormente prorrogada mediante *Decreto 31/2003, de 30 de abril,* no admitiéndose a trámite desde entonces nuevas solicitudes de instalación en tanto no se aprueben las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el Aprovechamiento de la Energía Eólica en el Principado de Asturias, lo que no ha evitado que sean 19 los nuevos complejos de aerogeneración que han recibido ya hasta este año la autorización administrativa para su instalación, porque su tramitación se inició antes, y que se suman a los 9 ya en funcionamiento. Esto supondrá la ubicación de 486 torres eólicas en la zona occidental de la Comunidad Autónoma. Precisamente, las futuras Directrices, pendiente aún de aprobación definitiva en Consejo de Gobierno, impulsará la instalación de estos parques en el área occidental de la Comunidad, mientras que evitará la instalación en los espacios naturales protegidos y en prácticamente toda la franja costera, con restricciones importantes en general en las áreas central y oriental. El objetivo de la Administración autonómica es, en la medida de lo posible, impulsar las energías renovables, haciendo compatible este propósito con la preservación de los espacios de alto valor paisajístico.

El abastecimiento de agua es también un tema muy problemático. La zona central de Asturias, donde se concentran más de tres cuartas partes de la población de la Comunidad, así como la mayoría de su industria, dejó bien encauzado su problema de abastecimiento de agua en los años sesenta, con la constitución del Consorcio para el Abastecimiento de Aguas al Área Central de Asturias (CADASA), cuyo objetivo era suplementar las traídas de aguas locales, insuficientes en la mayoría de los casos. Tuvo como preámbulo un detallado estudio, que incluyó la prospección de posibles acuíferos subterráneos y planteó el dilema entre las cuencas del Narcea y el Nalón como foco del suministro. La elección de esta última se tradujo en la construcción de la presa de Tanes (y su complementaria de Rioseco), con una capacidad de 38 hectómetros cúbicos. Desde Rioseco, donde se sitúa la estación depuradora, parten las redes de distribución que por gravedad –es decir, con el menor coste posible– hacen llegar el agua a la gran mayoría de los principales concejos e industrias del centro de Asturias. El consumo de agua suministrada por CADASA se ha duplicado en los últimos 25 años. CADASA sirve en torno a los 53 hectómetros cúbicos al año. Semejante demanda, más la que queda por venir, según hemos ya dicho, llevaría a que no se pudiera garantizar el abastecimiento con los medios actuales. Estaríamos, por tanto, en el momento de, apelando al plan inicial, construir un nuevo embalse. Así se ha hecho presente el proyecto del embalse de Caleao, incluido en el vigente Plan Hidrológico Nacional a través del Plan Hidrológico Norte II (2000-2008), aunque el Ministerio de Medio Ambiente ha exigido un nuevo estudio de impacto ambiental. Es, por tanto, un proyecto en marcha. El problema está en que se ubicaría en pleno corazón del Parque Natural de Redes, Reserva de la Biosfera Como tal está recibiendo una fuerte oposición,

de colectivos vecinales de Caso, de organizaciones ecologistas y de algunas formaciones políticas, notoriamente, de Izquierda Unida, socio en el actual Gobierno asturiano del Partido Socialista Obrero Español que sí la apoya. El Partido Popular, sin rechazarla, pone el énfasis en soluciones alternativas, como la explotación de posibles acuíferos en el subsuelo de la zona central asturiana. Para justificar la polémica construcción del embalse se hacen continuas apelaciones a la necesidad de garantizar el consumo humano, aunque realmente no sean esas sus verdaderas razones, que no son otras que la instalación en la zona central de Asturias de nuevas centrales generadoras de electricidad de ciclo combinado. Tales grupos consumen gas natural, pero también agua, y en enormes cantidades.

En paralelo a este debate ha surgido también en el occidente costero asturiano una polémica relacionada con el abastecimiento de agua. La puesta en marcha del proyecto, financiado por el Ministerio de Medio Ambiente, el Gobierno asturiano y los ayuntamientos de la zona para captar agua del embalse de Arbón, sobre el río Navia, para hacerla llegar a los concejos de Navia, Coaña, El Franco, Tapia de Casariego, Castropol y Vegadeo, ha suscitado la aparición de un movimiento de oposición que ha hecho pública su intención de llevar a los tribunales lo que califican como «trasvase del Navia». El proyecto, que cuenta con una inversión superior a los 33 millones de euros y cuyas obras ya han comenzado. Los movimientos de oposición al embalse de Caleao y al suministro de agua desde Arbón coinciden en varios aspectos. De modo muy especial, en la repercusión sobre el medio natural, ya sea porque –en Caleao– inunde parte de una zona tan ecológicamente valiosa como el parque natural de Redes o porque –en Arbón– suponga la «destrucción definitiva» del río Navia, al rebajar aún más su caudal; pero, sobre todo, coinciden en considerar innecesarias las obras. Los opositores al proyecto del Arbón creen que en la zona no hay problemas de abastecimiento de agua y que un aumento de la oferta sólo puede explicarse si existe la intención de favorecer un desarrollo desmesurado de la construcción en la costa occidental. Los detractores del proyecto de Caleao opinan que si es precisa más agua no debe captarse a base de anegar zonas de alto valor medioambiental, sino obteniéndola de otra forma. Estos planos de polémica se entrecruzan con otros que ponen de relieve nuevas oportunidades, como la que supondría enlazar las reservas de agua del centro con las del occidente para acabar creando un entramado como la llamada «Autovía del Agua», de Cantabria, que afianzaría la fiabilidad del abastecimiento en toda Asturias, poniéndolo a cubierto de eventualidades, entre ellas las cada vez más inquietantes que se derivan del posible cambio climático.

En definitiva, pastores y cánidos, molinos de viento y paisajes, abastecimiento de agua y conservación de espacios naturales y ecosistemas, son piezas todas ellas de un delicado equilibrio que Asturias todavía no ha encontrado. Problemas todos ellos que son manifestaciones de un mismo conflicto: el del delicado equilibrio del mundo rural asturiano, que se debate entre la necesidad de hallar alternativas económicas sólidas, el propio desarrollo económico de la Comunidad Autónoma con su especialización como potencia energética, y la obligatoriedad de hacer com-

OBPAM7A290 Técnica/Grandes Tratados 04-09-07 16:23:08

patible todo ello con un medio natural frágil y fácilmente alterable, que es su mayor riqueza.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

DEPARTAMENTO COMPETENTE:

• Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras *(Decreto 86/2003, de 29 de julio, conteniendo la estructura orgánica básica)*. Titular: Francisco González Buendía.

• Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Titular: María Belén Fernández González (Decreto 127/2003, de 31 de julio).

* Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental. Titular: Cristino Ruano de la Haza (Decreto 190/2003, de 4 de septiembre).

* Dirección General de Calidad Ambiental y Obras Hidráulicas. Titular: Antonio Suárez Marcos (Decreto 129/2003, de 31 de julio).

* Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Titular: José Javier Izquierdo Roncero (Decreto 128/2003, de 31 de julio).

• Dirección General de Carreteras. Titular: José María Pertierra de la Uz (Decreto 48/2004, de 27 de mayo).

• Dirección General de Transportes y Puertos. Titular: Julián Bonet Pérez (Decreto 42/2004, de 24 de mayo).

ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS CON RESPONSABILIDADES MEDIOAMBIENTALES:

• Junta de Saneamiento (www.juntadesaneamiento.com).

• Consorcio de Transportes de Asturias (www.consorcioasturias.com).

• Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) (www.cogersa.es).

• Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Central de Asturias (CADASA) (www.consorcioaa.com).

• Fundación para estudios sobre Calidad de la Edificación.

• SEDES, SA (www.sedes.es).

• Sociedad para la Gestión y Promoción del Suelo (SOGEPSA) (www.sogepsa.com).

• Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, SA (www.ctgijon.com).

• Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, SA (www.ctoviedo.com).

• Cinturón Verde de Oviedo, SA.

• Gijón al Norte, SA.

LEYES APROBADAS

• *Ley del Principado de Asturias 5/2006, de 30 de mayo, de declaración del Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa.*

• *Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras.*

• *Ley del Principado de Asturias 9/2006, de 22 de diciembre, de modificación del artículo 34.2 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales.*

• *Ley del Principado de Asturias 11/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2007* (Artículo 4.–*Modificaciones del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril.* Se crea un nuevo artículo 45 bis, *«Compatibilidad urbanística en las autorizaciones y licencias ambientales»*).

REGLAMENTOS APROBADOS

• *Decreto 25/2006, de 15 de marzo, por el que se regula la pesca marítima de recreo.*

• *Decreto 81/2006, de 29 de junio, por el que se declara Monumento Natural a la Playa de El Espartal.*

PLANES Y PROGRAMAS (aprobados y/o puestos en servicio y/o iniciada su tramitación)

• Implantación del Billete Único Integrado (Acuerdo de 21 de febrero de 2006 del Consejo de Administración del Consorcio de Transportes de Asturias, por el que se aprueba el «Reglamento del Billete Único»).

• Plan de Accesos a Covadonga y Picos de Europa (Comisión Mixta Parque Nacional Picos de Europa).

• Programa de Fomento del Uso de Biocarburantes en el Transporte Público (Acuerdos del Consorcio de Transportes de Asturias con las empresas de transporte vinculadas al Billete Único Integrado).

• Plan de Participación Activa en los Planes de Movilidad Sostenible.

• II Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Redes *(Decreto 48/2006, de 18 de mayo).*

• I Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias *(Decreto 124/2006, de 14 de noviembre)*.

• Plan de Erradicación de Plantas Invasoras (Consejería de Medio Ambiente).

• IV Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Somiedo (en tramitación).

• I Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural de Ponga (en tramitación).

• I Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Integral de Muniellos (en tramitación).

• Plan Protector del Paisaje Protegido de Cabo Peñas (en tramitación).

• Plan Director de la Red de Espacios Naturales Protegidos (en tramitación).

• Revisión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNA) (en tramitación).

• Plan de Manejo de la Lamprea (en tramitación).

• Vademécum de la Flora Asturiana (en tramitación).

• Revisión de los Catálogos Regionales de Flora y Fauna (en tramitación).

• Plan de Ordenación de los Recursos Fluviales (en tramitación).

• Programa de Mejora de Calidad del Hábitat del Urogallo (en tramitación).

• Parque de la Fauna, en el Parque Natural de Redes (en tramitación).

• Proyecto de Recuperación de Hábitat Subalpinos del entorno de los Lagos de Saliencia, en el Parque Natural de Somiedo (en tramitación).

• Parques-Playa: a lo largo del año 2006 se han puesto en servicio el de Frexulfé (Navia), la 2ª fase de Peñarronda. Se han adjudicado las obras y se han desarrollado otras actuaciones en los de Rodiles (Villaviciosa), La Espasa (Caravia), Serantes (Tapia de Casariego), Porcía (El Franco), Otur (Valdés), La Concha de Artedo (Cudillero), Aguilar (Muros del Nalón), Los Quebrantos y Playón de Bayas (Soto del Barco y Castrillón). Antromero (Gozón), La Ñora (Villaviciosa), Vega (Ribadesella), Cué (Llanes) y La Franca (Llanes y Rivadedeva).

• Red de Sendas Costeras: a lo largo del año 2006 se han ejecutado la senda entre las playas de Navia y Barayo, y las sendas de acceso a las playas de Cueva (Valdés), Regolgueru (Rivadedeva), Miou (Vegadeo) y La Espasa-Arenal de Morís (Caravia). Se encuentra en ejecución la senda Castropol-Figueras, y están proyectadas las sendas de Loza-Ortiguera (Coaña), Cadavedo-Cabo Busto (Valdés), Ballota y Cabo Vidío (Cudillero), La Ñora-Tazones (Villaviciosa), Luces-Vega (Colunga, Caravia y Ribadesella), y Ribadesella-Guadamía (Ribadesella). Igualmente, se ha proyectado la senda cicloturista entre Verdicio-Peñas-Bañugues (Gozón).

• Plan Territorial Especial del Parque Periurbano del Monte Naranco (en tramitación).

• Plan Territorial Especial de Recuperación de los Terrenos de HUNOSA en las Cuencas Mineras (en tramitación).

• Plan Territorial Especial del Ámbito Periurbano Oviedo-Siero-Llanera (en tramitación).

• Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (DROT) (en tramitación).

• Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica (en tramitación).

• Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias (redactado, pendiente de iniciar su tramitación).

• Estrategia Territorial de la Montaña Central (en tramitación).

• Estrategia Territorial del Bajo Nalón (en tramitación).

SENTENCIAS TSJ Asturias

• Sentencia núm. 61/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 26 de enero (JUR 2006, 100276).

• Sentencia núm. 132/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 8 de febrero (JUR 2006, 112026).

• Sentencia núm. 192/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 22 de febrero (JUR 2006, 119045).

• Sentencia núm. 201/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 22 de febrero (JUR 2006, 111320).

• Sentencia núm. 266/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 27 de febrero (JUR 2006, 111025).

• Sentencia núm. 90063/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 20 de marzo (JUR 2006, 148749).

• Sentencia núm. 376/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 20 de marzo (JUR 2006, 140929).

• Sentencia núm. 565/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 10 de abril (JUR 2006, 182013).

• Sentencia núm. 637/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 20 de abril (JUR 2006, 147343).

• Sentencia núm. 716/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 27 de abril (JUR 2006, 166787).

• Sentencia núm. 854/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 22 de mayo (JUR 2006, 174416).

BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA

ALONSO IBÁÑEZ, M. R.: «Algunos conflictos competenciales en la gestión del agua (Un estudio jurisprudencial)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 229, 2006.