

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Coordinador

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2009

Autores:

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA	JESÚS JORDANO FRAGA
M ^a CONSUELO ALONSO GARCÍA	ALEJANDRO LAGO CANDEIRA
M ^a ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ	DEMETRIO LOPERENA ROTA
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE	FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
OMAR BOUAZZA ARIÑO	BLANCA LOZANO CUTANDA
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA	JUAN EMILIO NIETO MORENO
ROSA COMELLA DORDA	ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
FRANCISCO DELGADO PIQUERAS	LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ	MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN
SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS	JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN	ISABEL PONT CASTEJÓN
ROBERTO GALÁN VIOQUÉ	JUAN ROSA MORENO
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ	RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
AGUSTÍN GARCÍA URETA	FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
NURIA GARRIDO CUENCA	ÍÑIGO SANZ RUBIALES
MARCOS GÓMEZ PUENTE	BARTOMEU TRIAS PRATS
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS	GERMÁN VALENCIA MARTÍN
OLGA HERRÁIZ SERRANO	DIEGO J. VERA JURADO
ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN	GONZALO VILLARINO SAMALEA



ARANZADI



THOMSON REUTERS

Primera edición, 2009

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO ©

ISBN MARM 978-84-491-0925-6
NIPO 770-09-197-X

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

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

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

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2009 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Fernando López Ramón (Coord.) y otros Colaboradores]

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

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

Depósito Legal: NA 2674/2009

ISBN 978-84-9903-267-2

Printed in Spain. Impreso en España

Consejo de Redacción

JAVIER MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ

Presidente

Fiscal

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Vicepresidente

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

AMALIA IRABURU ALLEGUE

Secretaria

Editora Jefe

MANUEL RAMÓN ALARCÓN CARACUEL

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

JOSÉ MARÍA ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ

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

ALBERTO BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO

Catedrático de Derecho Mercantil. Abogado

FERNANDO BIURRUN ABAD

Director de Publicaciones. Abogado

FRANCESC DE PAULA CAMINAL BADÍA

Abogado

FAUSTINO CORDÓN MORENO

Catedrático de Derecho Procesal. Abogado

EUGENIO GAY MONTALVO

Magistrado del Tribunal Constitucional

JUAN MARTÍN QUERALT

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

LUIS MARTÍN REBOLLO

Catedrático de Derecho Administrativo

JULIO MUERZA ESPARZA

Catedrático de Derecho Procesal

GONZALO QUINTERO OLIVARES

Catedrático de Derecho Penal

ENRIQUE RUBIO TORRANO

Catedrático de Derecho Civil

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

EUGENIO SIMÓN ACOSTA

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

Sumario

	<u>Página</u>
PRÓLOGO	13
PRESENTACIÓN	15
GRUPO DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES	17
I.	
VALORACIÓN GENERAL: LA IMPORTANCIA DE LAS BUROCRACIAS AMBIENTALES	
Por <i>Fernando López Ramón</i>	21
PRIMERA PARTE	
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE	
II.	
POLÍTICA INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: ENTRE LA ESPERANZA OBAMA Y LA CRISIS ECONÓMICA	
Por <i>Blanca Lozano Cutanda y Alejandro Lago Candeira</i>	37
III.	
POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA: LAS INSUFICIENCIAS ESTATALES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS COMUNITARIAS	
Por <i>Dionisio Fernández de Gatta Sánchez</i>	71
IV.	
TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: LA PROTECCIÓN AMBIENTAL LIGADA A LOS DERECHOS A LA INTIMIDAD Y A LA PROPIEDAD	
Por <i>Omar Bouazza Ariño</i>	103

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO AMBIENTE

V.		
	ESTADOS UNIDOS: LA AGENDA AMBIENTAL DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN	
	Por <i>Rosa Comella Dorda</i>	127
VI.		
	IBEROAMÉRICA: NECESIDADES DE INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL Y TENSIONES CON LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES	
	Por <i>Diego J. Vera Jurado y R. Galán Vioqué</i>	143
VII.		
	ITALIA: LAS DIFICULTADES PARA CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE	
	Por <i>José Luis Bermejo Latre</i>	157
VIII.		
	FRANCIA: EL PROCESO GRENELLE DE DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL	
	Por <i>Diego J. Vera Jurado y R. Galán Vioqué</i>	169

TERCERA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

IX.		
	LEGISLACIÓN AMBIENTAL BÁSICA: LA PROBLEMÁTICA DE LA VÍA REGLAMENTARIA Y OTRAS CUESTIONES	
	Por <i>Luis Ortega Álvarez y Nuria Garrido Cuenca</i>	183
X.		
	ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO: EL AÑO DE LA INTEGRACIÓN MINISTERIAL DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO	
	Por <i>Isabel Pont Castejón y Juan Emilio Nieto Moreno</i>	205

XI.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: REFLEXIONES SOBRE LA TUTELA CAUTELAR DEL MEDIO AMBIENTE Y LA FISCALIDAD AMBIENTAL AUTONÓMICAPor *Germán Valencia Martín* 225

XII.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO: LA ANULACIÓN DE ASIGNACIONES INDIVIDUALES DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO Y OTRAS CUESTIONES AMBIENTALESPor *Gerardo García Álvarez* 249

XIII.

JURISPRUDENCIA CIVIL: RESPONSABILIDAD POR SUELOS CONTAMINADOS Y DIVERSAS INMISIONESPor *María Ángeles Parra Lucán* 295**CUARTA PARTE****POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE**

XIV.

ANDALUCÍA: DESARROLLO SOSTENIBLE Y LÍMITES A LOS CRECIMIENTOS URBANÍSTICOSPor *Jesús Jordano Fraga* 315

XV.

ARAGÓN: LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL AÑO DE LA EXPOPor *Olga Herráiz Serrano* 339

XVI.

CANARIAS: LA POLÍTICA AMBIENTAL CERCADA POR EL URBANISMO TURÍSTICOPor *Adolfo Jiménez Jaén* 385

XVII.

CANTABRIA: EL PLAN SOBRE SENTENCIAS DE DERRIBO Y OTRAS CUESTIONESPor *Marcos Gómez Puente* 415

XVIII.

**CASTILLA-LA MANCHA: LAS TENTACIONES DESARROLLISTAS
COMO REMEDIO A LA CRISIS ECONÓMICA**

Por *Francisco Delgado Piqueras y Nuria Garrido Cuenca* 445

XIX.

**CASTILLA Y LEÓN: LA POLÍTICA AMBIENTAL Y LOS USOS DEL TE-
RRITORIO**

Por *Iñigo Sanz Rubiales e Isabel Caro-Patón Carmona* 455

XX.

**COMUNIDAD VALENCIANA: DE LA ANÉCDOTA DEL PAISAJE A LA
APUESTA POR EL URBANISMO**

Por *Juan Rosa Moreno* 475

XXI.

**EXTREMADURA: LA LENTA BÚSQUEDA DE CONSENSOS AMBIENTA-
LES**

Por *Severiano Fernández Ramos* 495

XXII.

**GALICIA: LOS AFANES POR APROBAR LAS LEYES Y PLANES AMBIEN-
TALES PENDIENTES EN EL FINAL DE LA LEGISLATURA**

Por *Alba Nogueira López y Francisco Javier Sanz Larruga* 525

XXIII.

**ISLAS BALEARES: RENOVADOS IMPULSOS AMBIENTALES CON EL
TELÓN DE FONDO DE LOS PROBLEMAS EN MATERIA DE AGUA,
RESIDUOS Y CAZA**

Por *Bartomeu Trias Prats* 565

XXIV.

**LA RIOJA: ECLOSIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS EN UN MARCO DE
TECNOCRACIA AMBIENTAL**

Por *René Javier Santamaría Arinas* 599

XXV.

**MADRID: LA RELEVANCIA DE LOS CASOS JUDICIALES SOBRE EL IM-
PACTO AMBIENTAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS**

Por *M^a Consuelo Alonso García* 629

XXVI.

MURCIA: EL DESMANTELAMIENTO DEL DEPARTAMENTO AMBIENTAL

Por *Manuel Fernández Salmerón y Antonio Gutiérrez Llamas* 653

XXVII.

NAVARRA: LA ACTIVIDAD JUDICIAL EN DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE EN UN ENTORNO DE ATONÍA LEGISLATIVA Y EJECUTIVA

Por *José Francisco Alenza García* 683

XXVIII.

PAÍS VASCO: NI EL TERRORISMO ES ECOLOGISTA NI EL ECOLOGISMO ES TERRORISTA

Por *Demetrio Loperena Rota* 711

XXIX.

PRINCIPADO DE ASTURIAS: LA APUESTA POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Por *M^ª Rosario Alonso Ibáñez y Gonzalo Villarino Samalea* 731

Prólogo

El **Observatorio de Políticas Ambientales** se ha convertido en estos últimos años en un referente consolidado en el panorama de las instituciones, y los grupos de investigación, que se preocupan por las cuestiones ambientales.

Constituido a iniciativa de un grupo de expertos, el observatorio aglutina a un valioso elenco de profesores universitarios dedicados al derecho ambiental que nos ofrecen informaciones, criterios, análisis y diagnósticos sobre las actuaciones que los diversos actores políticos hemos llevado a cabo en materia de medio ambiente.

En este trabajo, que consolida con la presente edición la periodicidad anual de los informes, se analizan asuntos fundamentales para entender el devenir del ordenamiento ambiental no sólo del país sino, y por comparación, de países del ámbito europeo y americano.

La valoración de la burocracia ambiental, y su importancia en la gestión pública de las políticas ambientales, sirve de apertura para analizar distintas políticas en un contexto actual dominado por dos circunstancias de suma trascendencia: la crisis económica mundial y el cambio en la Administración de los Estados Unidos.

Las cuestiones ligadas al cumplimiento de las exigencias de la Unión Europea en materia ambiental y el papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos cierran la primera parte del informe.

El siguiente apartado analiza pormenorizadamente diferentes políticas comparadas en Estados Unidos, Italia y Francia. Haciendo una inmersión al complejo desarrollo de la política ambiental iberoamericana en la que confluyen en ocasiones intereses, no exentos de tensiones, entre las políticas estatales, supranacionales y los derechos de los pueblos indígenas.

La tercera y la cuarta parte del trabajo abundan en el análisis de las políticas estatales y autonómicas respectivamente, haciendo especial hincapié en algunos aspectos singulares y en algunas novedades acaecidas a lo largo del pasado año 2008.

En definitiva, estamos ante un trabajo que constituye un documento esencial para los que estamos inmersos en la gestión de las políticas públicas de medio ambiente.

Ciertamente resulta una suerte, y una oportunidad, contar con un plantel de profesionales competentes que se dedican a sistematizar, ordenar y explicar al público en general y al especializado los procesos normativos que nutren las decisiones políticas en la materia.

Quiero por ello felicitar tanto al editor como a los autores de los distintos apartados.

Y quiero también animarles para que continúen con el desarrollo de esta tarea, a todas luces imprescindible no sólo para consolidar esa visión en conjunto de las políticas ambientales, sino también para seguirle la pista al proceso normativo y político a través de la historia.

Elena Espinosa Mangana
Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

Presentación

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2009 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado por 43 profesores pertenecientes a 27 universidades, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales de las Comunidades Autónomas en su contexto estatal, comparado, europeo e internacional. Anteriormente, se han publicado, por la editorial Thomson-Aranzadi de Pamplona, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y a las anualidades 2007 y 2008. El sostenimiento financiero del Observatorio viene siendo garantizando por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia. La Fundación Ecología y Desarrollo presta su apoyo para la organización material del Observatorio. En el proceso de elaboración de los trabajos del Observatorio se prevé la participación voluntaria de las administraciones ambientales concernidas, que pueden designar corresponsales administrativos para colaborar con los autores. La actitud de todas las instituciones citadas ha sido de pleno respeto a la libertad intelectual de los autores.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2008, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos de 2007 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.

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: Catedrática acreditada de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

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

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

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

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

DELGADO PIQUERAS, Francisco: Catedrático acreditado 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.

GALÁN VIOQUÉ, Roberto: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

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

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

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

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, sede de Vitoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VILLARINO SAMALEA, Gonzalo: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

Valoración general: la importancia de las burocracias ambientales

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Sumario

	<u>Página</u>
1. La continuidad de las políticas internacionales de medio ambiente	22
2. Las insuficiencias estatales ante la variedad de actuaciones ambientales comunitarias	24
3. Expectativas y decepciones en las políticas ambientales comparadas	26
4. La legislación básica de rango reglamentario y las aportaciones jurisprudenciales en el ámbito estatal	29
5. Las políticas ambientales autonómicas en el año de la crisis económica	32

* * *

Destacar la paulatina consolidación de las diversas burocracias ambientales parece un elemento de la máxima importancia en el contexto de un ejercicio carente de decisiones políticas significativas en la materia. Prácticamente todos los autores de los diferentes trabajos que componen este Observatorio coinciden en la ausencia de grandes novedades, tanto en el escenario internacional como en el comunitario-europeo, el comparado, el estatal y también en las trayectorias de las comunidades autónomas. Y sin embargo, eso no priva de interés a las diferentes colaboraciones. Antes bien, los tratamientos resultan incluso más profundos que en otras ocasiones; por ejemplo, parece que termina siendo más útil la información sobre los contenidos presupuestarios y los avances jurisprudenciales que la relativa a los compromisos

ambientales en los discursos de investidura presidenciales. Sin perjuicio de notables excepciones, como las esperanzas abiertas por el presidente Obama, es el trabajo profesional competente y no la simple proclamación ideológica lo que nos hace avanzar en el camino del desarrollo sostenible.

1. LA CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES DE MEDIO AMBIENTE

En el ámbito internacional cabe presentar el ejercicio de 2008, en relación con el medio ambiente, como una mezcla de confianza y de temor. Confianza en el nuevo presidente estadounidense, dada su apuesta por cambios significativos en las políticas internacionales de medio ambiente de la primera potencia mundial. Temor ante la posibilidad de que la crisis económica acabe minando los progresos alcanzados en la materia. La combinación de ambos elementos ha terminado dejando un poso agrí dulce, pues si, de una parte, no puede negarse la generalización del compromiso por cohonestar objetivos económicos y lucha contra el cambio climático, de otra parte, las ingentes cantidades de recursos destinados al sostenimiento del sistema financiero parecen poner de relieve la prevalencia, una vez más, de un desarrollo económico basado en el puro crecimiento cuantitativo, que conlleva la postergación de los valores de la sostenibilidad.

Como decimos, no ha sido un período con grandes novedades. Aunque sí hay que destacar la continuidad en la labor de múltiples órganos derivados de los convenios multilaterales en la materia. Las conferencias de las partes y los variados grupos de trabajo han mantenido variadas reuniones buscando soluciones para los multifacéticos problemas ambientales. Así, se constatan planteamientos tendentes a establecer o mejorar el régimen jurídico internacional en determinados sectores ambientales, como el acceso a los recursos genéticos y el reparto de los beneficios derivados de su utilización, o la responsabilidad por daños a la biodiversidad derivados de movimientos transfronterizos de organismos vivos genéticamente modificados. Sin dejar de lado otros múltiples temas, entre los que cabe citar los relativos a las actividades turísticas y mineras en el Antártico, los impactos sobre los cetáceos y otras especies de los sonares navales de alta intensidad, el tratamiento como residuos peligrosos de la exportación de barcos para ser desmantelados, o las propuestas de regulación del mercurio.

Las conexiones científicas de todas estas actividades se ponen constantemente de relieve, especialmente en relación con los nuevos riesgos que pueden derivar de iniciativas adoptadas para solucionar viejos problemas ambientales. Tal sería el caso de los impactos en el medio marino producidos

por la fertilización de los océanos mediante el hierro, realizada con el objeto de capturar el carbono vertido en los mismos y, así, luchar contra el cambio climático, o igualmente el supuesto del desarrollo de los biocombustibles que puede llevar consigo la desecación de humedales además de otros impactos. La preocupación por disponer de referencias científicas fiables ha llevado, por ejemplo, al PNUMA a proponer la creación de un mecanismo internacional de conexión entre la ciencia y la política similar al Panel Intergubernamental de Cambio Climático, pero referido a la conservación de la biodiversidad.

En relación directa con España cabe destacar la persistencia en los incumplimientos relacionados con el Convenio sobre Contaminación Atmosférica a Gran Distancia. El órgano de ejecución de dicho Convenio ha considerado que las medidas propuestas por nuestro país para la reducción de óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles son insuficientes, demasiado dilatadas temporalmente e inconsistentes al no haberse aportado la debida información. También cabe mencionar, en el ámbito del Convenio de Barcelona sobre el Mediterráneo, la aprobación del Protocolo para la gestión integrada de las zonas costeras, donde se propugnan modelos de desarrollo vinculados a la protección de los recursos naturales, modelos cuya aplicación habría de suponer cambios trascendentes frente al proceso de colmatación del litoral con urbanizaciones turísticas.

La continuidad de las instituciones internacionales en materia de medio ambiente puede ser especialmente advertida en la labor del *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Su jurisprudencia en materia ambiental continúa manifestándose en los dos conocidos planteamientos que ya hemos subrayado en años anteriores: el que vincula lesiones ambientales con los derechos a la intimidad, y el relativo a la ponderación del derecho de propiedad con las exigencias de protección del medio ambiente.

Son de destacar, sin embargo, dentro de la primera línea, las precisiones del *caso Fägerskiöld* (decisión de inadmisión de 26 de febrero de 2008), que rechaza la violación pretendida al constatar que en el caso no se producía una contaminación ambiental severa en la casa de los demandantes derivada del ruido de un molino instalado por las autoridades suecas para la producción de energía eólica, de manera que las molestias producidas eran tolerables y no les impedían gozar de su vida privada y familiar. El supuesto nos sirve para introducir pautas de moderación en la reacción jurídica frente al daño ambiental en función del grado de intensidad del mismo, criterio que convendría tener en cuenta en nuestra experiencia al hilo del aumento de

demandas solicitando indemnización por ruidos procedentes de variadas actividades que la Administración hubiera debido controlar.

Dentro del mayor número de asuntos que entrarían en la segunda línea, puede destacarse el *caso Hamer* (sentencia de 27 de noviembre de 2007), donde se considera compatible con el derecho de propiedad la orden de derribo sin indemnización de una construcción realizada ilegalmente en una zona forestal protegida, y ello a pesar de que la citada construcción había sido tolerada durante 27 años por las autoridades belgas, argumentando que «no se debe otorgar primacía a los imperativos económicos así como a ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, frente a las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, en particular cuando el Estado ha legislado en la materia». De nuevo nos encontramos con criterios jurídicos de gran significado en relación con la experiencia española, donde tan frecuente ha venido siendo la tolerancia administrativa frente a las construcciones ilegales. Aunque conviene tener en cuenta que paralelamente el Tribunal Europeo tutela el derecho de propiedad, incluso frente a exigencias de protección ambiental, cuando las autoridades pretenden desconocer contenidos económicos que anteriormente se habían reconocido como legítimos. Tales son los *casos Anonymos Touristiki Etaira Xenodocheia Kritis* (sentencia de 21 de febrero de 2008), *Theodoraki* (sentencia de 11 de diciembre de 2008) y *Köktepe* (sentencia de 22 de julio de 2008) en los que se condena a Grecia (en los dos primeros) y a Turquía (en el último) por imponer sin indemnización prohibiciones de realizar construcciones que anteriormente se habían considerado admisibles, y ello a pesar de reconocerse expresamente la legitimidad misma de los fines de tutela del medio ambiente perseguidos por las autoridades. De manera que, como vemos al comparar estas sentencias con el *caso Hamer*, las consecuencias son muy diferentes en función de la legalidad o ilegalidad originaria de las construcciones.

2. LAS INSUFICIENCIAS ESTATALES ANTE LA VARIEDAD DE ACTUACIONES AMBIENTALES COMUNITARIAS

En el ámbito de la Unión Europea sigue pendiente la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que tan fundamentales opciones contiene en relación con el medio ambiente, debido al resultado negativo del referéndum irlandés. Asimismo cabe constatar que no se ha culminado la revisión del Sexto Programa de Acción Ambiental, retraso que el Parlamento Europeo ha considerado «lamentable» (resolución de 10 de abril de 2008). No obstante, una valoración de las principales actuaciones y retos en la materia se contiene en la comunicación adoptada por la Comisión con el título «Resumen de la

Política Ambiental», donde se identifican como principales ámbitos de actuación la sostenibilidad, el cambio climático y la biodiversidad, y se apuesta por la simplificación y mejora de los instrumentos aplicables tanto en la política propiamente ambiental como en relación con la incidencia ambiental de otras políticas comunitarias.

Al igual que hemos constatado en el ámbito internacional general, la política ambiental comunitaria se manifiesta en la variedad de actuaciones e iniciativas que inciden en los distintos sectores: biodiversidad, producción, diseño y etiquetado ecológicos, aplicación a Euratom de los tres pilares del Tratado de Aarhus (acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente), medio ambiente marino, infraestructuras críticas europeas, protección del medio ambiente mediante el derecho penal y otros ámbitos. La iniciativa «legislar mejor» ha determinado durante 2008 la aprobación de nuevas directivas sobre control integrado de la contaminación (Directiva 2008/1/CE), calidad del agua (Directiva 2008/105/CE), residuos (Directiva 2008/98/CE) y calidad del aire (Directiva 2008/50/CE).

Los problemas ligados al cambio climático centran las acciones más significativas de la Unión Europea, que van penetrando en los más variados sectores. Así, en el documento «El cambio climático y la seguridad internacional» (doc. S113/08, de 14 de marzo de 2008) se considera que un aumento de las temperaturas medias de 2º C puede plantear riesgos graves no solo de tipo humanitario y político sino también para la seguridad, lo que determina la necesidad de aumentar los conocimientos y las capacidades de respuesta a escala europea. Mediante la Directiva 2008/101/CE se han incluido las actividades de aviación en el régimen comunitario del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Particular importancia cabe conceder al paquete de medidas sobre energía y cambio climático propuesto por la Comisión el 23 enero 2008 con los objetivos de lograr para el año 2020 en la Unión Europea una reducción del 20% en las emisiones de gases de efecto invernadero y que las energías renovables representen un 20% del consumo energético. Los instrumentos diseñados a tal fin parten de la reforma del régimen relativo al comercio de los derechos de emisión, previéndose el establecimiento de un sistema armonizado en toda la Unión con normas comunes que sustituirían a los planes de asignación de emisiones. También se establecen medidas como la reducción de emisiones en sectores no integrados en el citado sistema de comercio de derechos de emisión, el fomento del uso de energía procedentes de fuentes renovables, el incremento de la eficiencia energética, etc.

El conjunto de obligaciones estatales que va generándose año a año en los variados instrumentos de la política comunitaria, y particularmente de la relativa al medio ambiente, resulta difícil de seguir y de aplicar para los Estados. La propia Comisión es consciente de ese gran problema general, cuya aplicación a la política ambiental se contiene en el documento COM (2008) 773, de 18 de noviembre 2008, titulado «La aplicación de la legislación ambiental comunitaria». Los problemas en relación con la política ambiental se identifican en la insuficiente atención a los plazos de incorporación de las directivas ambientales por parte de los estados miembros, la falta de conocimientos, sensibilización y capacidad de las administraciones nacionales y regionales, las deficiencias de las políticas y prácticas nacionales y regionales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, y la escasez y el aplazamiento de las inversiones en las infraestructuras necesarias para controlar la contaminación. El texto plantea la mejora de los sistemas de información, los indicadores de cumplimiento, el uso de fondos comunitarios, la elaboración de documentos de orientación, el fomento del diálogo y otras posibles soluciones. Se trata de cuestiones esenciales para lograr la eficacia de la legislación ambiental comunitaria, en cuya misma formulación conviene tener en cuenta las capacidades estatales de garantizar su aplicación.

3. EXPECTATIVAS Y DECEPCIONES EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES COMPARADAS

En el ámbito comparado se han incluido actualizaciones de los estudios sobre las políticas ambientales en Estados Unidos, Italia, Francia e Iberoamérica. Como es lógico, la selección de aspectos que parecen particularmente interesantes en estas experiencias comparadas conlleva una tendencia a la dicotomía entre lo positivo y lo negativo.

Tal y como ya se ha adelantado, en *Estados Unidos* la agenda ambiental del Presidente Obama incluye novedades de gran calado, que inicialmente se han apoyado en cuatro pautas: potenciar el papel de expertos y científicos, fundar la política energética en la autosuficiencia y las energías renovables o limpias, luchar contra el cambio climático, y potenciar una economía sostenible mediante tecnologías limpias, productos ecológicos y puestos de trabajo verdes. Los cambios conectarían con una opinión pública que, al menos antes de surgir la crisis económica, parece haber recuperado la sensibilidad ambiental, en buena medida oscurecida tras los atentados terroristas de 2001 y la guerra de Irak, lo que se manifestaría en el incremento del valor concedido a la imagen ambiental de las empresas y los productos. En las mismas

Facultades de Derecho se aprecian notables esfuerzos por reforzar los programas de Derecho ambiental debido a la mayor demanda de estas enseñanzas.

Prueba de la importancia concedida por la nueva Administración a las cuestiones ambientales es la creación del puesto de *Assistant to the President for the Energy and Climate Change*, que sitúa en un primer plano las necesidades de coordinación política y científica en la materia. Coordinación que en todo caso parece diseñarse conforme a los mecanismos flexibles y de colaboración público-privada que caracterizan a la denominada nueva gobernanza. En tal sentido, conviene recordar que el establecimiento de un adecuado equilibrio entre los análisis de riesgos, que han de realizar los científicos, y la gestión de riesgos, que han de decidir los políticos, es la cuestión más delicada que se plantea en el diseño de toda política ambiental.

En relación con las variadas políticas ambientales de *Iberoamérica* cabe empezar poniendo de relieve dos documentos de Naciones Unidas. El primero es la declaración de 13 de septiembre de 2007 sobre los derechos de los pueblos indígenas, donde se incluye el derecho a los territorios y recursos que tradicionalmente han utilizado, así como el derecho a la protección ambiental de los mismos. El segundo es el informe elaborado por el PNUMA en noviembre de 2008 sobre «Geo Mercosur: integración, comercio y medio ambiente», donde se fundamenta la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en el proceso de integración supraestatal.

Entre las iniciativas nacionales conviene tener en cuenta la nueva Constitución de Bolivia, que establece importantes procesos de nacionalización de los recursos naturales, vinculándolos especialmente a las poblaciones indígenas, además de un variado conjunto de derechos y declaraciones ambientales, que incluyen la creación de una jurisdicción agroambiental especializada para resolver los litigios relativos a los recursos naturales. El complejo proceso de cambio político abierto en esta nación plantea problemas no sólo en relación con las compañías multinacionales que vienen explotando sus recursos geológicos, sino también en el plano interno, particularmente debido a la amplitud de las pretensiones autonomistas del Departamento de Santa Cruz.

En el plano legislativo destacan, entre otras reformas, las de la normativa forestal con la finalidad de frenar los continuos procesos de deforestación en Argentina, Chile, Honduras, México y Brasil, y también una interesante propuesta de iniciativa popular para garantizar el mantenimiento de la biodiversidad en Costa Rica particularmente frente a la actividad turística. En cuanto a la organización pública, puede informarse de la creación del Ministerio de Medio Ambiente en Chile, que parece determinar la primacía de la

organización burocrática jerarquizada frente al modelo de tipo colegial al que respondía anteriormente la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que ahora se ocupará exclusivamente de la gestión del sistema de evaluación de impacto ambiental. Particularmente polémico ha resultado, por último, en Argentina el veto presidencial a la protección de los glaciares de la Patagonia (establecida en la Ley núm. 26.418 de 2008) por considerar excesivas las prohibiciones que pretendían establecerse.

Un año más, la política ambiental de *Italia* se encuentra fuertemente condicionada por las carencias que presenta su adaptación a los planteamientos y a las exigencias de la política ambiental de la Unión Europea. En tal sentido, las pautas integradoras tienden a quedar anuladas por el peso de los incumplimientos y los graves problemas que afectan al medio ambiente.

En el polo positivo cabe referir la subsanación, producida en 2008 bajo el Gobierno Berlusconi aunque la iniciativa hubiera partido del Gobierno Prodi, de las incoherencias que con respecto al ordenamiento comunitario presentaba el Código del Medio Ambiente. Así, en el concepto de residuo se abandonan ya las referencias a los subproductos y las «materias primas secundarias» para definirlo como todo resultado no específicamente pretendido del ciclo productivo, cuyo transporte y tratamiento quedan a cargo del poseedor conforme a variados controles y principios de gestión (reducción, reutilización, reciclaje y eliminación). Otras reformas del Código afectan al modelo único de declaración ambiental de los residuos con el fin de lograr la trazabilidad ambiental de los mismos, o a la ampliación de la participación ciudadana en los procedimientos administrativos relacionados con la tutela ambiental.

En el polo negativo ha de indicarse que Italia ha recibido a lo largo de este año cinco nuevas condenas por infracción de diversos extremos de la normativa comunitaria ambiental: sentencias del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 2008 (participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente), 10 de abril de 2008 (vertederos de residuos), 15 de mayo de 2008 (protección de aves), 25 de septiembre de 2008 (instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga) y 22 de diciembre de 2008 (disciplina de residuos en relación con chatarra y otros elementos).

No obstante, el protagonismo en la lista de problemas ambientales indudablemente corresponde a la crisis de los residuos de Campania, donde parece que la situación de emergencia ha pasado a ser crónica, en buena medida debido a la implicación de la Camorra en el desastre, lo que ha determinado la necesidad de implicar en su tratamiento a la policía y al

ejército. Las leyes 123 y 210 de 2008 han incluido amplias y contundentes medidas fundadas especialmente en el establecimiento de excepciones a la aplicación de las normas ambientales sobre residuos y evaluación de impacto ambiental, que se traducen prácticamente en el recurso sistemático a la incineración de las basuras y a la reconversión de los vertederos ilegales.

En el caso de *Francia* han de destacarse los avances en el llamado proceso Grenelle del medio ambiente, iniciativa gubernamental para establecer la política ambiental con una metodología que permita la participación de autoridades públicas de los diferentes niveles, y de variados movimientos sociales y profesionales. A tal fin, en mayo de 2007 se constituyó un gran foro de representantes de la política y la sociedad que se organiza en seis grupos de trabajo que han de establecer el diagnóstico y las propuestas de actuación en relación con los principales problemas ambientales: cambio climático y energía, biodiversidad, salud y medio ambiente, producción y consumo sostenibles, democracia ecológica, y competitividad y empleo sostenibles. El proceso continúa con debates en la Asamblea Nacional, reuniones en diferentes regiones, foros en Internet, consejos y comités consultivos, conformando un conjunto de decisiones que han de plasmar en una legislación que asuma los compromisos nacionales en materia de medio ambiente, así como los correspondientes instrumentos de actuación.

4. LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE RANGO REGLAMENTARIO Y LAS APORTACIONES JURISPRUDENCIALES EN EL ÁMBITO ESTATAL

En la política ambiental del Estado español durante 2008 ha de destacarse la unión de las estructuras organizativas de medio ambiente, aguas y agricultura en el nuevo Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. La operación generó inquietud en círculos ecologistas, quizá sin tener en cuenta la continuidad que, como venimos sosteniendo, proporciona la burocracia. No obstante, para valorar la medida precisamos de una perspectiva temporal más amplia que nos permita considerar adecuadamente sus efectos.

En la legislación básica aprobada en el ejercicio se observa el dominio de las normas de rango reglamentario. Como es sabido, nuestro sistema constitucional sólo excepcionalmente admite que lo básico sea definido en normas reglamentarias, de donde deriva la necesidad de ofrecer justificaciones adecuadas de su empleo. En los casos analizados, el fundamento de la vía reglamentaria se refiere al «carácter exclusiva y marcadamente técnico» de la materia regulada (RD 2090/2008 sobre responsabilidad medioambiental, y Orden PRE/3539/2008 sobre el plan nacional de reducción de emisiones

de las grandes instalaciones de combustión) o a la consideración de la regulación como «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (RD 106/2008, sobre pilas y acumuladores). A destacar también la reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 9/2008) especialmente enfocada a profundizar en las medidas para la gestión de los riesgos de inundación.

En el plano legislativo cabe destacar la aprobación del nuevo texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos (RD legislativo 1/2008), entre cuyos contenidos puede destacarse la clara admisión de que la legislación autonómica sujeta a evaluación de impacto ambiental los proyectos de competencia del Estado. La solución resulta polémica, pues si bien en tales casos no deja de atribuirse al propio Estado la gestión del correspondiente procedimiento, incluida la declaración de impacto ambiental, bajo la óptica competencial parece necesario preguntarse si son suficientes las competencias ambientales de las comunidades autónomas para imponer el procedimiento de evaluación ambiental. La duda es común a distintas técnicas de lo que cabría denominar la parte general del Derecho ambiental. En efecto, el mismo problema se nos planteará si queremos regular un tributo ambiental, un delito ecológico o la calificación ambiental en la contratación administrativa. ¿Bastará con disponer de competencias ambientales para la ordenación jurídica de esos elementos o será necesaria también la competencia para la correspondiente regulación tributaria, penal o contractual administrativa?

Así, un enfoque alternativo del problema quizás hubiera podido hacerse considerando que el establecimiento de la técnica de evaluación de impacto ambiental constituye una obligación procedimental encaminada a proteger el medio ambiente, cuyo régimen básico debe ampararse tanto en la competencia del Estado sobre «el procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18^a Constitución) como en la relativa a la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23^a Constitución). Las correspondientes competencias de las comunidades autónomas deberían respetar ese marco constitucional, de manera que no cabría considerar toda regulación autonómica sobre la evaluación de impacto ambiental como el simple ejercicio «de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1.23^a Constitución). La vertiente procedimental de la institución exigiría, en definitiva, que al mismo tiempo toda regulación autonómica de la evaluación de impacto ambiental se circunscribiera a sus competencias en materia de procedimiento administrativo,

esto es, al ámbito «de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas» (art. 149.1.18^a Constitución).

Junto al régimen jurídico establecido en leyes y reglamentos, la construcción de las políticas ambientales depende también en una significativa medida de los tribunales que resuelven los casos sometidos a su decisión jurídica. Con demasiada frecuencia en nuestra experiencia ejecutiva tiende a dominar o un voluntarismo interpretativo que orilla los criterios judiciales o una sumisión acrítica que los asume ciegamente. El diseño de cualquier política pública en un Estado de Derecho ha de contar necesariamente con los límites establecidos en la jurisprudencia sin perjuicio de someterlos a la crítica jurídica. De ahí la importancia que venimos concediendo a los análisis de la jurisprudencia de los diferentes tribunales de cara a valorar el alcance de partes significativas de la política ambiental.

La exposición de la jurisprudencia del *Tribunal Constitucional*, ante la carencia de sentencias relacionadas con el medio ambiente en este ejercicio, se ha detenido en el análisis de dos autos, jurisprudencia menor que no deja de presentar gran interés. El primero es el auto 88/2008, que mantiene la suspensión de la sorprendente ley madrileña que sujeta a autorización el acceso de los agentes forestales a los montes de particulares; sin perjuicio de la procedencia de la solución establecida en el caso, el énfasis del Tribunal en la exigencia de «certeza e inmediatez» de los daños ambientales puede entrañar una restricción excesiva del régimen de la suspensión en este tipo de supuestos sobre la que conviene reflexionar. El segundo es el auto 456/2007 por el que se inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el impuesto andaluz sobre depósito de residuos radiactivos; nos encontramos aquí con una manifestación de la quizá excesivamente formalista jurisprudencia constitucional en relación con los impuestos autonómicos que también pudiera merecer alguna reconsideración.

El estudio de la jurisprudencia ambiental del *Tribunal Supremo* ofrece líneas muy interesantes. Ahí está el caso del ruido del aeropuerto de Barajas (sentencia de 13 de octubre de 2008), que permite hacer un recorrido por los modernos planteamientos jurisprudenciales, vinculados especialmente al caso Moreno Gómez (2004) del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que ha determinado importantes correcciones en la carga de la prueba de los daños y una fuerte tendencia a atribuir a la Administración el coste de las pertinentes indemnizaciones; todo ello está obligando a cambiar la tradicional actitud permisiva de las Administraciones públicas ante los ruidos.

Importante resulta también la doctrina judicial en relación con las exigencias de motivación reforzada para la reclasificación urbanística del suelo

no urbanizable especialmente protegido (sentencias de 3 de julio de 2007 y 30 de septiembre de 2008), que ha de servir para poner coto a algunos desmanes urbanísticos. Uno de los campos donde más claramente se aprecia la sensibilidad creciente del Tribunal Supremo ante las cuestiones ambientales son los variados supuestos relativos al régimen de la evaluación de impacto ambiental, la observancia de cuya pureza procedimental no impide considerar la incidencia de los diversos intereses públicos y privados concurrentes en cada caso. Finalmente resulta muy interesante la línea jurisprudencial abierta en relación con las asignaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, donde los planteamientos formales, que llevan a anular las asignaciones por falta de motivación, se refuerzan en diversos pronunciamientos con la consideración de las circunstancias de las empresas, como su previa adaptación a tecnologías menos contaminantes.

En la jurisprudencia civil se advierte un incremento de la incidencia de los valores ambientales en las relaciones entre particulares. Cabe destacar la interesante y polémica sentencia de 20 de octubre de 2008, que atribuye al propietario la responsabilidad por la contaminación de los suelos aunque ejerció su actividad empresarial con las oportunas licencias administrativas y con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Residuos de 1998, que fue la norma donde se reguló expresamente tal responsabilidad.

5. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES AUTONÓMICAS EN EL AÑO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Las comunidades autónomas tan apenas han aprobado legislación propiamente ambiental. Una excepción se encuentra en Galicia, que ha aprobado leyes de protección del paisaje o de residuos con una orientación inequívoca de tutela del medio ambiente, mayor actividad legislativa que quizá podría explicarse por la cercanía de futuros procesos electorales en esa Comunidad Autónoma; sin embargo, en las mismas circunstancias, Euskadi presenta un ejercicio más ocupado en la ejecución de proyectos de restauración o protección ambiental que en la generación de nuevas leyes o grandes decisiones políticas en la materia. Se trata, pues, de un año de calma legislativa, situación que no parece fácilmente relacionable con las citas electorales, ni con las anteriores (2007) ni con las posteriores (2009). Cabe incluso referir explicaciones particulares; así, el Gobierno de Canarias estima que la introducción de nuevos elementos normativos podría contribuir a complicar una situación que considera ya difícil de gestionar, y en Extremadura la búsqueda de amplios consensos imprime mayor lentitud a los procesos legislativos en la materia. No obstante, en contraste con ese relajamiento del legislador,

sigue advirtiéndose la aprobación por ley de actos de contenido típicamente administrativo con la finalidad aparente de evitar las impugnaciones en vía judicial, fenómeno que este año se aprecia en Castilla y León en relación con los centros de tratamiento de residuos.

En cualquier caso, conviene constatar que los impulsos propiamente políticos se han dejado sentir en algunas comunidades autónomas, bien tras cambios en los correspondientes ejecutivos, como sucede en Islas Baleares y Principado de Asturias, bien tras significativas iniciativas, como ocurre en La Rioja con los programas de inspección ambiental. En el polo opuesto no puede dejar de citarse el sorprendente desmantelamiento en Murcia de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, que parece obedecer a un objetivo de diluir la expresión de los intereses ambientales en abierto contraste con los ambiciosos planteamientos ambientales del discurso presidencial de investidura de 2007. Finalmente, en el plano de los más elementales principios ha de reivindicarse para Euskadi un ámbito propio para el ecologismo político al margen del terrorismo.

La combinación de la crisis económica con un buen año hidrológico puede considerarse que ha terminado produciendo ciertos efectos positivos. Así, según cabe apreciar particularmente en Castilla-La Mancha o en Comunidad Valenciana, los problemas ambientales derivados del crecimiento urbanístico continuo han perdido protagonismo debido a la ralentización del sector inmobiliario. En igual sentido, las complejas demandas sobre el agua que enfrentan periódicamente a Cataluña, Comunidad Valenciana y Aragón no han llegado a manifestarse por completo al haberse podido suspender las obras de urgencia del llamado mini-trasvase del Ebro, que tenía la finalidad de asegurar el abastecimiento de la metrópoli barcelonesa. Pero la persistente incidencia de variados intereses económicos en muchas políticas públicas sigue siendo fácilmente constatable, como sucede en relación con los problemas que plantean los campos de golf de interés turístico en Andalucía, la fijación del número de camas turísticas en Canarias, la ejecución de las sentencias de derribo de edificaciones ilegales en Cantabria o la suavización de las preocupaciones paisajistas en Comunidad Valenciana.

En el ámbito de la actividad judicial relativa a la aplicación de la legislación sobre el medio ambiente puede destacarse la jurisprudencia de algunos tribunales superiores de justicia, como los de Canarias en materia de indemnizaciones por suspensión o pérdida de derechos urbanísticos, Cantabria acerca de edificaciones ilegales en la costa, Madrid sobre la necesidad de incorporar la variable ambiental a los proyectos de obras públicas, o Navarra

en relación con la inaplicabilidad de la tradicional reglamentación de las actividades clasificadas.

PRIMERA PARTE

**POLÍTICAS INTERNACIONALES Y
COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO
AMBIENTE**

Política internacional del medio ambiente: entre la esperanza Obama y la crisis económica

BLANCA LOZANO CUTANDA
y ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	39
2. Participación ambiental (Tratado de Aarhus)	39
3. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad	40
3.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid	40
3.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Inter- nacional (1971)	41
3.3. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimo- nio Mundial Cultural y Natural (1972)	43
3.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973 ...	44
3.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979)	44
3.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica	46
3.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéti- cos para la Alimentación y la Agricultura	51
3.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la De- sertificación en los países afectados por sequía grave o deser- tificación	51
3.9. Convenio Europeo del Paisaje	51

3.10. Propuesta de Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés, anteriormente iniciativa IMoSEB)	52
4. Protección del medio ambiente marino	53
4.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS)	53
4.2. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78)	54
4.3. Nuevos instrumentos: legislación para regular el secuestro de CO ₂ en las Formaciones Geológicas del Subsuelo marino	55
4.4. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España	56
4.4.1. Convenio de Barcelona	56
4.4.2. Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR)	57
4.5. 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)	58
5. Calidad del aire y protección atmosférica	58
5.1. Convenio sobre la Contaminación Atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979	58
5.2. Protocolo de Montreal (OZONO)	59
6. Cambio climático	60
7. Sustancias químicas y residuos peligrosos	61
7.1. Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989) ..	61
7.2. Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998)	63
7.3. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001)	65
7.4. Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para solucionar la Cuestión Global del Mercurio	65
8. Organización: análisis de las principales novedades (el PNUMA y la CDS)	65
9. Ejecución: presupuestos, planes y políticas	67

	<u>Página</u>
10. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales	67
Bibliografía	68

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2008 ha mantenido la línea de años anteriores y no nos ha aportado a nivel internacional nuevos instrumentos jurídicos destacables en relación con la protección del medio ambiente. El cambio climático ha seguido concentrando la mayor parte de atención y esfuerzos a nivel internacional, pero lo cierto es que el 2008 ha sido en este tema un año de transición, principalmente en base al inminente cambio de Administración en Estados Unidos, lo que ha hecho posponer las decisiones, especialmente sobre un acuerdo que vaya más allá de Kioto, o lo que es lo mismo más allá del 2012, para la reunión del 2009.

Numerosos convenios del área temática de biodiversidad han celebrado sus Conferencias de las Partes en este 2008 y se han adoptado numerosas decisiones en esta área temática, muchas de ellas intentando controlar o limitar medidas que se ponen en marcha en otros convenios y que tienen impactos negativos en la biodiversidad como pueden ser los biocombustibles, la fertilización de los océanos o la utilización de árboles genéticamente modificados. Estas medidas y sus impactos ponen nuevamente de manifiesto la necesidad de una mejor gobernanza global ambiental que permita tener en cuenta los impactos negativos de ciertas medidas en otras políticas ambientales.

El área temática de los convenios químicos es la que mayores progresos presenta en este 2008, ya que la cuestión del mercurio parece cada vez más encaminarse a la negociación de un nuevo convenio ambiental que regula la utilización de esta sustancia y al mismo tiempo dos de los tres convenios químicos ya han dado luz verde a su progresiva integración.

2. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)

El Tratado celebró la tercera Reunión de las Partes en junio de 2008. Los aspectos más destacados de esta reunión, en la que se celebró el décimo aniversario del Tratado, fueron los siguientes:

- Se adoptó la «Declaración de Riga», una declaración de principios que

comienza por reconocer los logros obtenidos en los diez primeros años del Tratado y e invita a más Estados a suscribirlo, tanto del ámbito de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU) como de fuera de esta región. Se señalan a continuación los principales desafíos que plantea todavía el logro de una plena implementación del Tratado, como son: la necesidad en algunos casos de establecer un marco legislativo, regulatorio y administrativo adecuado y, en otros, de procurar su aplicación práctica; la aplicación efectiva de las previsiones del Tratado en contextos transfronterizos; la plena garantía de que el público, incluyendo las ONGs ambientales, tenga oportunidades de participar de forma efectiva en los procesos de adopción de decisiones; y la necesidad de reducir los obstáculos existentes en la práctica para el acceso a la justicia, mediante la eliminación de barreras económicas, el libre acceso a los servicios jurídicos y una mayor concienciación de los órganos judiciales.

- Se aprobó el Plan Estratégico 2009– 2014 para el desarrollo del Tratado. El Plan establece tres grandes metas para este periodo y detalla en cada una de ellas los objetivos a los que deben atender los Estados Parte para su consecución. Las metas estratégicas son: (I) lograr la plena implementación del Convenio por cada Estado Parte; (II) incrementar el impacto del Tratado en la región CEPE/ONU y fuera de ella, y lograr la entrada en vigor del Protocolo de Kiev sobre Registro de la Transferencia y Liberación de Contaminantes (PRTRs); (III) conseguir un mayor desarrollo de las previsiones y principios del Tratado cuando ello resulte necesario para la consecución de sus objetivos.

- Se adoptó el programa de trabajo para el periodo intersesional 2009–2011, en el que se da prioridad a cinco temas: aprobación del Protocolo (PRTRs) –que, mediante una declaración, los Estados Partes se han comprometido a que entre en vigor en 2009–, impulsar el acceso a la justicia y la participación del público, promover los principios del Tratado en los foros internacionales así como la aplicación de medios electrónicos y del Mecanismo de Centro de Intercambio (*Clearinghouse Mechanism*) dedicado a la recopilación, difusión e intercambio de normas jurídicas y buenas prácticas relativas a los tres pilares de Aarhus. La próxima Reunión de las Partes se celebrará en Moldavia en 2011.

3. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

3.1. TRATADO DEL ANTÁRTICO (1959) Y PROTOCOLO DE MADRID

La trigésima primera Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 2

al 13 de junio de 2008 en Kiev (Ucrania). Durante la misma se celebró igualmente la undécima Reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Este Tratado, al igual que la mayor parte de convenios ambientales de biodiversidad, dedica cada vez más esfuerzos a reforzar su conexión e importancia con la cuestión del cambio climático. En este sentido el Tratado está llevando a cabo una serie de estudios con respecto al impacto del cambio climático en su área de aplicación.

La regulación del turismo, así como la de otras actividades no gubernamentales, siguió siendo uno de los temas estrellas de discusión, con varios documentos sobre la reglamentación de esta materia sobre la mesa. El acuerdo final ha sido continuar trabajando en dichos documentos en el período intersesional para su discusión en la próxima reunión del Comité de Protección Ambiental. Además de las mencionadas iniciativas se presentó la posibilidad de crear un mecanismo de centralización de las declaraciones y solicitudes de permisos para actividades turísticas y no gubernamentales que permita tener en cuenta el impacto acumulativo de estas actividades, dado que los países actualmente sólo tienen en cuenta los impactos producidos por las actividades que ellos autorizan.

En cuanto a la prospección biológica, la falta de acuerdo impidió la creación de un grupo de trabajo intersesional sobre esta cuestión, por lo que en la siguiente reunión se seguirá tratando este asunto, con el limitado avance que hagan los países en la preparación de dicho documento y sin que exista un intenso debate previo.

3.2. CONVENIO DE RAMSAR SOBRE HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL (1971)

El 2008 ha sido un año relevante para los convenios en el área temática de biodiversidad dado que muchos de ellos celebraron en este año sus Conferencias de las Partes. El Convenio de Ramsar en este caso celebró su décima Conferencia de las Partes (COP-10) la cual tuvo lugar en Changwon (República de Corea) del 28 de octubre al 4 de noviembre de 2008. La importancia dada al evento por el país anfitrión ha tenido cierto eco en toda la región (Asia), lo cual ha servido para dar una mayor visibilidad a este instrumento, que aun cuando no es de los más conocidos es uno de los convenios ambientales con más solera, anterior incluso a la puesta en marcha del propio Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Durante la COP-10 se adoptaron un total de 32 resoluciones, muchas de ellas dirigidas a revisar y a mejorar el propio funcionamiento del Convenio y otras referentes a la relación de los humedales con otros importantes temas de fondo, como pueden ser el cambio climático, la producción de biocombustibles o las industrias extractivas. Por último, otra serie de resoluciones se dirigieron a reforzar el papel de los humedales en relación con el cumplimiento de ciertos Objetivos del Milenio, tales como la reducción de la pobreza o la salud de la población.

En cuanto a los temas de fondo, el cambio climático sigue estando presente en todos los convenios de biodiversidad, los cuales han entendido que parte de su visibilidad está condicionada al mantenimiento de una conexión fuerte con el tema ambiental que mayor repercusión tiene actualmente a nivel mundial: la lucha para combatir el cambio climático. En este sentido la resolución aprobada incidió excesivamente en la polémica sobre las medidas de mitigación y adaptación, sin centrarse en la relación propiamente dicha entre humedales y cambio climático. Otro de los temas de gran actualidad que ha sido cubierto en varios convenios del área temática de biodiversidad es la cuestión de los biocombustibles. En este caso la resolución consigue alertar de la nueva presión que constituyen los biocombustibles para los humedales, en particular del riesgo de desecar humedales para aumentar la superficie cultivable y aumentar la producción de biocombustibles. La resolución exhorta a las Partes a llevar a cabo las apropiadas evaluaciones de impacto ambiental y de analizar todos los costes y beneficios que producen unas y otras políticas. Otra importante resolución de fondo aprobó unas directrices sobre la respuesta a la propagación continua de la gripe aviar hiperpatogénica (H5N1).

El convenio se planteaba en esta COP-10 numerosas cuestiones de revisión de su funcionamiento. En primer lugar hay que destacar que el Convenio aprobó un nuevo plan estratégico así como un nuevo programa de comunicación y educación para el periodo 2009-2014. Igualmente se continuó trabajando en la armonización de informes con otros convenios de biodiversidad. Una de las cuestiones más peculiares de la revisión del funcionamiento del Convenio se deriva de su carácter precursor del propio establecimiento del PNUMA. El Convenio no forma parte de la familia de Naciones Unidas y de hecho su Secretaría la alberga la UICN. Durante esta COP-10 se plantearon tres opciones: 1) la integración de su Secretaría dentro del PNUMA (opción apoyada por la mayor parte de países en vías de desarrollo, principalmente los africanos); 2) el mantenimiento de los actuales acuerdos con la UICN; o 3) su independencia total, es decir su establecimiento fuera de la UICN y del PNUMA. Aunque parece que la opción lógica sería su integración

dentro del ámbito del PNUMA –para favorecer su comunicación e interrelación con el resto de convenios multilaterales ambientales– esta opción podría llevar aparejada el aumento del presupuesto del Convenio en casi un 25%, lo cual es un importante impedimento para los principales donantes del Convenio. La COP-10 finalmente decidió continuar el debate de esta cuestión en el período intersesional, a través de la creación de un grupo de trabajo sobre la reforma administrativa del Convenio. Otros temas de funcionamiento que abordó la COP fueron la ampliación del período intersesional y la celebración de las COP cada cuatro años en lugar de tres como se celebran actualmente, propuesta que fue rechazada, y ligada a esta propuesta la delegación de parte de la toma de decisiones del Convenio a las iniciativas regionales. Este modelo fue rechazado pero las iniciativas regionales se reconocen como una oportunidad de expandir y mejorar la implementación del Convenio, por lo que la COP-10 autorizó al Comité Permanente la posibilidad de aprobar estas iniciativas cuando se ajusten completamente a las directrices aprobadas por la COP.

La inclusión de 250 nuevos humedales en la Lista Ramsar de Humedales de Importancia Internacional y la introducción de un premio internacional sobre la restauración de humedales, como premio a las mejoras prácticas en este campo, refuerza la importancia de este Convenio, que continúa siendo el Convenio de referencia en la conservación y uso sostenible de los humedales. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en el segundo semestre de 2011.

3.3. CONVENCION DE LA UNESCO PARA LA PROTECCION DEL PATRIMONIO MUNDIAL CULTURAL Y NATURAL (1972)

La trigésimo segunda reunión del Comité de Patrimonio Mundial tuvo lugar del 2 al 10 de julio de 2008 en la ciudad de Quebec (Canadá). El Comité, conforme a las funciones que tiene asignadas, evaluó las propuestas presentadas de nuevos lugares para ser incorporados a la lista de Patrimonio Mundial, la cual pasa a estar compuesta en 2008 por 878 lugares, de los cuales 679 son lugares culturales, 174 son lugares naturales y 25 tienen carácter mixto, distribuidos en 145 Estados de los 185 que forman parte de la Convención. Igualmente el Comité revisó la situación del Patrimonio Mundial, en especial de aquellos lugares que se encuentran en un peor estado y, por tanto, más amenazados, sin introducir en este caso ningún nuevo lugar. La lista de patrimonio mundial en peligro está compuesta en la actualidad por 30 lugares, de los cuales ninguno se encuentra en nuestro país. El Comité

revisó igualmente el progreso en la constitución de los fondos regionales para apoyar la protección del patrimonio mundial.

3.4. CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES) DE 1973

La Convención celebró en el año 2007 su Conferencia de las Partes (COP-14), estando previsto que la decimoquinta Conferencia de las Partes tenga lugar del 16 al 28 de enero de 2010 en Doha (Qatar). Por tanto en el año 2008 la Convención ha mantenido su actividad intersesional con la celebración de las habituales reuniones anuales de su Comité Permanente y de sus Comités especializados, el de Plantas y el de Animales.

3.5. CONVENIO SOBRE LA CONSERVACIÓN DE ESPECIES MIGRATORIAS DE ANIMALES SILVESTRES (1979)

Este Convenio (CMS) celebró su novena Conferencia de las Partes (COP-9) en Roma del 1 al 5 de diciembre de 2008. Durante esta COP-9 el Convenio ha incluido 11 especies en el Apéndice I y ha adoptado 17 resoluciones y 5 recomendaciones, entre las que destacan las resoluciones relativas al impacto del cambio climático sobre las especies migratorias, el ruido y su impacto negativo en el medio marino, captura accidental y especies marinas, entre otras. Junto con la Conferencia de las Partes se han celebrado numerosas reuniones de las Partes de convenios o acuerdos del propio Convenio, como pueden ser el Acuerdo sobre Gorilas o el proyecto sobre la Grulla de Manchuria o Grulla siberiana.

Prueba de la continua expansión de este Convenio ha sido la firma en octubre de 2008 en Lomé (Togo) de un nuevo Memorando de Entendimiento sobre cetáceos de la costa Atlántica africana (WATCH) junto con sus dos primeros planes de acción (manatí de África Occidental y otro para pequeños cetáceos). El área de aplicación del Convenio se extiende desde Marruecos a Sudáfrica, cubriendo las aguas de las islas Macaronésicas y en concreto las Islas Canarias. A pesar del interés suscitado, el gobierno de España está todavía pendiente de firmar dicho Convenio.

El impacto del cambio climático sobre las especies migratorias ha sido una de las resoluciones más destacadas de esta COP-9. En ella se urge a las Partes del Convenio a que apliquen el principio de precaución y, por tanto, no pospongan la puesta en marcha de acciones en base a la falta de certeza científica e identifiquen cuanto antes las especies migratorias más afectadas

por el cambio climático y las posibles actividades de mitigación o adaptación que pueden aplicarse.

El resurgimiento de ciertas enfermedades en especies migratorias y en particular de la gripe aviar altamente patógena también ha sido objeto de una resolución. En la misma se destaca el trabajo de la fuerza conjunta creada por la FAO y la CMS sobre la gripe aviar y se solicita la ampliación de esta fuerza conjunta a cualquier tipo de enfermedades en especies migratorias.

Las especies marinas migratorias siguen ocupando una parte importante del trabajo y las discusiones de la COP. Como novedoso en el ámbito global del CMS destaca la Resolución relativa a impactos producidos por el ruido submarino antropogénico sobre los cetáceos y otra biota marina en la que se urge a las partes a un mayor control de las actividades que producen ruido submarino en particular en áreas en las que se den especies o hábitats vulnerables, así como el llamamiento a la adopción de medidas de mitigación en la utilización de sonares navales de alta intensidad y su sometimiento a una adecuada evaluación de su impacto ambiental. En cuanto a especies marinas migratorias en general la COP-9 ha vuelto a insistir en la necesidad de la identificación de especies prioritarias que puedan requerir la intervención de la CMS en la próxima década y estudiar el impacto de la creación de redes representativas de áreas marinas protegidas en la protección de estas especies. Igualmente esta resolución revisa el programa para implementar la resolución sobre los impactos humanos adversos sobre cetáceos. La COP también abordó la cuestión de la captura accidental, insistiendo en la necesidad de la mejora de los informes sobre esta actividad y la adopción de medidas de mitigación de captura accidental de especies migratorias, solicitando igualmente del Comité Científico la identificación de las mejoras prácticas disponibles en este sentido.

El Convenio ha puesto en marcha a través de esta Conferencia de las Partes un importante proceso de revisión de su funcionamiento. El aumento constante del número de Partes (actualmente 110) y del número de acuerdos regionales y memorandos de entendimiento que se están llevando a cabo en el Convenio requieren un cambio de organización y una nueva visión estratégica para fortalecer la función del Convenio y la forma en la que opera. Con ese espíritu el Convenio ha puesto en marcha un grupo de trabajo *ad hoc* sobre la estructura futura del CMS y de la familia del CMS para evitar que el creciente éxito del convenio se convierta en descoordinación. Para ello una de las opciones que se están empezando a plantear es la «Iniciativas Multiespecies de la CMS» para examinar en qué medida tal enfoque puede brindar

sinergias y beneficios. En la misma línea el Convenio ha lanzado la preparación de un nuevo plan estratégico para que sea aprobado en la próxima Conferencia de las Partes y que cubra el período 2012-2017, plan que deberá tener en cuenta los planes estratégicos de otros convenios de biodiversidad. Todo ello debe contribuir al fortalecimiento de las contribuciones del CMS a la conservación en todo el mundo, la gestión y la utilización sostenible de las especies migratorias en toda su área de distribución.

La expansión continúa de este Convenio se está realizando de forma contenida y sin olvidar los retos de la propia implementación del Convenio a nivel nacional. Prueba de este equilibrio ha sido la aprobación durante esta COP de la primera estrategia de creación de capacidad, la cual facilita el acceso a programas de capacitación y actividades conjuntas. Las iniciativas de los próximos años, tales como el Año del Gorila en 2009 o en 2010 el Año Internacional de la Biodiversidad, podrán favorecer una mayor visibilidad para este importante Convenio, visibilidad que debería ir acompañada de una mejor financiación de sus iniciativas.

3.6. CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El Convenio celebró del 19 al 30 de mayo de 2008 en Bonn (Alemania) su novena Conferencia de las Partes (COP-9). Esta Conferencia tenía la difícil tarea de preparar de forma adecuada el camino hacia la COP-10 (a celebrar en octubre de 2010 en Nagoya, Japón) en la que se cumplirá la fecha límite del importante objetivo de reducción de pérdida de la biodiversidad para el año 2010 («cuenta atrás 2010») o el límite para aprobar un régimen internacional sobre acceso a recursos genéticos y reparto de beneficios derivados de su utilización. Por si eso no fuera suficiente la COP-9 tenía que revisar buena parte de sus elementos y programas de trabajo (estrategia global para la protección de plantas; bosques; especies invasoras; enfoque ecosistémico; incentivos; transferencia de tecnología; monitoreo, evaluación e indicadores; cambio climático; áreas protegidas; cambio climático; biodiversidad marina y costera; iniciativa global de taxonomía; comunicación y educación, entre otros) y responder a cuestiones emergentes, como por ejemplo el impacto de los biocombustibles en la biodiversidad. La interminable lista de asuntos concretos que la COP-9 abordó, reflejado en el alto número de decisiones adoptadas (36), multiplicó el número de cuestiones abiertas en paralelo e hizo imposible el seguimiento global de todos los debates, incluso para extensas delegaciones como la europea. Cubrir en detalle los resultados de esta reunión exigiría un capítulo independiente de este libro, por lo que a continuación se realiza un repaso rápido de los temas y decisiones más relevantes.

El tema que mayor interés y esfuerzos está recibiendo en los últimos años es la negociación del régimen internacional sobre acceso a recursos genéticos y reparto de beneficios (más conocido, por su acrónimo en inglés, como ABS). Esta negociación, que pretende desarrollar de forma concreta las obligaciones contenidas en el artículo 15 del Convenio, debería concluir, como se ha dicho anteriormente, en la próxima COP-10 en el año 2010. La COP-9 centró sus esfuerzos en clarificar el procedimiento intersesional para concluir las negociaciones a tiempo dejando a un lado durante esta reunión cualquier negociación referida al contenido. El procedimiento marcado por la decisión de la COP-9 establece la celebración de tres reuniones del Grupo de Composición Abierta sobre ABS. Las dos primeras reuniones tratarán de los elementos del régimen internacional (objetivo, ámbito, naturaleza del régimen, cumplimiento, conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos, creación de capacidad, acceso y reparto justo y equitativo de beneficios) mientras que la tercera reunión servirá para consolidar o concluir aspectos no resueltos en las anteriores reuniones. El trabajo de este grupo abierto estará precedido por tres reuniones de expertos que intentarán avanzar el trabajo en tres áreas distintas (1. conceptos, términos y definiciones de trabajo y enfoques sectoriales; 2. cumplimiento; 3. conocimientos tradicionales asociados con recursos genéticos) y apoyado por distintos estudios que debe preparar la secretaría del propio Convenio, en particular sobre formas de identificación, seguimiento y monitoreo de los recursos genéticos. A la vista de esta cargada agenda intersesional no hace falta insistir que esta cuestión absorberá la mayor parte de la atención y esfuerzos negociadores del Convenio así como casi todos sus recursos.

El cambio climático y sus cuestiones conexas siguieron manteniendo la atención del CBD en particular las relacionadas con la utilización de biocombustibles, árboles genéticamente modificados o la fertilización de océanos. En cuanto a biocombustibles, esta cuestión ha sido finalmente incluida como un elemento más del programa de trabajo sobre biodiversidad agrícola del Convenio. En su decisión la COP-9 insta a los gobiernos a promover una producción y utilización sostenible de los biocombustibles para efectivamente promover sus beneficios y limitar los riesgos que los mismos pueden suponer para la biodiversidad, en particular minimizar aquellos impactos negativos que puedan afectar las condiciones socioeconómicas y la seguridad alimentaria y energética. Para ello la decisión invita a reforzar la investigación y el seguimiento de los impactos de los biocombustibles sobre la biodiversidad y otros aspectos socioeconómicos. El órgano científico del Convenio será el encargado de revisar esos mecanismos.

En la cuestión de los árboles genéticamente modificados la COP-9 reafirma la utilización del enfoque de precaución y autoriza la utilización de árboles genéticamente modificados, aunque sólo después de haber llevado a cabo estudios que reflejen los efectos a largo plazo así como una exhaustiva y transparente evaluación de riesgo de los mismos.

La controvertida cuestión de la fertilización de océanos tuvo que ser remitida al segmento ministerial de la COP-9. La fertilización de océanos con hierro se presenta por muchos como una importante opción para la captura de carbono y, por tanto, luchar contra el cambio climático. El problema es que existen experimentos que ponen en duda las virtudes de dicho sistema y que ponen de manifiesto los importantes impactos que esta actividad puede producir sobre el medio marino. Finalmente los ministros decidieron aprobar una *cuasi* moratoria de estas actividades, o al menos combinar el enfoque de precaución para que dichas actividades no se lleven a cabo hasta que exista la adecuada base científica que justifique dichas actividades. En todo caso este trabajo se realizará en coordinación con el Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación marina mediante el vertido de residuos u otras materias.

Uno de los aspectos donde se ha producido un mayor avance durante esta COP-9 ha sido en la cuestión de la biodiversidad marina. En su decisión la COP-9 adopta los criterios científicos del Anexo I y las directrices científicas del anexo II en relación con el establecimiento de redes de áreas marinas protegidas, incluidas las que están más allá de la jurisdicción nacional. En este sentido la COP-9 considera oportuno la celebración de un taller internacional para que aporte la dirección científica en el desarrollo de los sistemas de clasificación biogeográfica, así como en la identificación de áreas más allá de la jurisdicción que se ajustan a los criterios aprobados. Igualmente decide convenir otro taller internacional en relación con los aspectos científicos y técnicos de la evaluación de impacto ambiental en áreas más allá de la jurisdicción nacional para el desarrollo de unas directrices en dicho respecto.

La cuestión de la revisión del programa de trabajo sobre áreas protegidas fue algo más polémica con un diálogo extremadamente polarizado entre los países en vías de desarrollo –que exigen la transferencia de más fondos para estas políticas– y los países desarrollados –que exigen su implementación. El desbloqueo de esta situación se produjo mediante la desviación de la cuestión de fondos a la discusión sobre la estrategia de movilización de recursos. A pesar de los lentos avances en esta materia hay que destacar que en los últimos años no sólo la superficie de áreas protegidas ha aumentado notable-

mente a nivel mundial sino que también lo han hechos los esfuerzos por mejorar su gestión.

En el período intersesional el Convenio tendrá que plantearse nuevas metas una vez llegado el año 2010 sin haber alcanzado el objetivo de reducir la pérdida de biodiversidad y cómo asegurar que la implementación del Convenio a nivel nacional sea la nota característica del Convenio.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* celebró su cuarta Reunión de las Partes (MOP-4) en Bonn del 12 al 16 de mayo de 2008, justo antes de la novena Conferencia de las Partes del Convenio de Biodiversidad. A pesar de que la MOP-4 adoptó un total de 18 Decisiones sobre la mayor parte de los elementos que componen el Protocolo (comité de cumplimiento; mecanismo de facilitación de información; creación de capacidad; identificación, transporte y etiquetado; detección y muestras, etc.) esta reunión giró completamente en torno a la finalización de la negociación y aprobación de las normas y procedimientos internacionales relativos a la responsabilidad y reparación en el caso de daños producidos a la biodiversidad por el movimiento transfronterizo de Organismos Vivos Genéticamente Modificados (OVMs).

Desafortunadamente la MOP-4 fue, en este sentido, un fracaso dado que no se logró alcanzar un acuerdo para concluir dichas normas y el trabajo ha sido derivado a un reducido grupo intersesional de «amigos de los copresidentes» que será el encargado de finalizar el texto para su aprobación por la MOP-5 en octubre de 2010 en Nagoya (Japón). Este grupo se reunirá en febrero de 2009 en México y, en caso de no concluir su trabajo en dicha reunión, podría volver a reunirse a principios de 2010. Lo que aparentemente sí se obtuvo durante esta reunión fue al menos el compromiso de los elementos que compondrán a priori estas normas y el carácter de los mismos. Este compromiso prevé la aprobación de un protocolo suplementario al Protocolo de Cartagena, jurídicamente vinculante, enfocado en la responsabilidad administrativa (similar a la seguida a nivel europeo por la Directiva 2004/35 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales) que incluya un artículo referido a la responsabilidad civil (el cual esté complementado por directrices jurídicamente no vinculantes sobre responsabilidad civil). No está claro la comunicación de estas dos vías en el documento actual y, por tanto, a pesar de ese compromiso inicial el grupo de amigos de los copresidentes tiene ante sí todavía un arduo trabajo para que el régimen propuesto tenga sentido operativamente hablando.

Los países en vías de desarrollo han sido tal vez los más perjudicados en la negociación, puesto que habían optado desde el principio, empujados por numerosas ONGs ambientales –en general muy reacias a la utilización de Organismos Vivos Genéticamente Modificados (OVMs)–, por el establecimiento de un régimen de responsabilidad civil similar al aplicado a actividades extremadamente peligrosas, solicitando incluso la creación de fondos de compensación como los existentes en el caso de transporte marítimo de hidrocarburos. Si bien es cierto que en la mayoría de los casos los países en vías de desarrollo buscan en el nivel internacional lo que no han sido capaces de desarrollar, por distintos motivos, a nivel nacional. El caso del Protocolo de Cartagena es quizás un ejemplo muy significativo de lo anterior, puesto que la mayor parte de países en vías de desarrollo que han ratificado el Protocolo no ha puesto en marcha a nivel nacional las medidas que el propio Protocolo exige. Esa falta de medidas justifica todavía más que busquen sistemas más estrictos a nivel internacional que cubran, en caso de existir problemas o daños a su biodiversidad, sus carencias nacionales.

La negociación de estas normas a nivel internacional ha provocado que la industria se esté planteando sistemas alternativos de responsabilidad, los cuales también han llevado a que la industria biotecnológica lance una iniciativa llamada «compact» por la cual pretende dirimir los posibles accidentes causados por OVMs a través de un arbitraje obligatorio en el que la otra parte serían los Estados. Esta iniciativa todavía se encuentra en proceso de elaboración y, en todo caso, se encuentra fuera del ámbito del proceso establecido por el Protocolo de Cartagena.

Dejando a un lado el tema de responsabilidad y compensación, la MOP-4 ha conseguido avanzar en la cuestión de evaluación y gestión del riesgo y para continuar progresando en esta materia piedra angular del Protocolo ha constituido un grupo de expertos que trabajará en la materia en el período intersesional.

Los retos del Protocolo de aquí al 2010 pasan, sin ninguna duda, por concluir de una manera satisfactoria y con significado el establecimiento de reglas y procedimientos sobre responsabilidad y compensación en el movimiento transfronterizo de OVMs. Sin embargo, donde el Protocolo verdaderamente se juega su relevancia es en la implementación nacional, que sigue siendo uno de los puntos débiles, no sólo del Protocolo sino de la mayor parte de instrumentos ambientales.

3.7. TRATADO INTERNACIONAL DE LA FAO SOBRE RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

A pesar de que durante el año 2008 el Tratado no ha mantenido reunión de su Órgano Rector (denominación que utiliza para referirse a lo que en el resto de Convenios ambientales se conoce como Conferencia de las Partes) el mismo sí que ha tenido una elevada actividad intersesional, derivada de la propia fase de establecimiento inicial en la que se encuentra el Tratado. En 2008 se han reunido tanto el Comité asesor sobre la estrategia de financiación, eje fundamental del funcionamiento del Tratado, como el mecanismo de coordinación de creación de capacidad para la implementación del Tratado. El resultado de ambas reuniones será debatido y desarrollado durante la tercera reunión del Órgano Rector del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos de la FAO, la cual tendrá lugar en Túnez del 1 al 5 de junio de 2009.

3.8. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN EN LOS PAÍSES AFECTADOS POR SEQUÍA GRAVE O DESERTIFICACIÓN

Durante el año 2008 este Convenio ha continuado con su trabajo interseccional por lo que no se ha producido ni la adopción de nuevos planes y medidas para combatir la desertificación ni la reestructuración de los planes y medidas ya existentes. En el año 2008 se han mantenido reuniones de diversos grupos que forman parte del Convenio y que avanzan las discusiones sobre temas para que la Conferencia de las Partes (la próxima, COP-9, tendrá lugar en 2009) adopten las oportunas resoluciones. Uno de los temas más importantes de la próxima Conferencia de las Partes será la reestructuración de la Secretaría de la Convención y el Mecanismo Mundial, la inclusión de indicadores de rendimiento dentro de los Planes de Acción Nacionales (PANs), así como la reducción de los procedimientos burocráticos para la financiación de proyectos por parte del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF), o ampliar la sinergia entre la Convención (UNCCD) y los Convenios de Biodiversidad (CBD) y Cambio Climático (UNFCCC).

3.9. CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

España ratificó finalmente este Convenio a finales de 2007 entrando en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 2008. La próxima Conferencia de Estados miembros sobre el Convenio Europeo del Paisaje tendrá lugar en Estrasburgo (Francia) los días 30 y 31 de marzo de 2009. Durante el año 2008 el Convenio organizó su séptimo taller de trabajo anual, en este caso en Piestany (Eslovaquia) del 24 al 25 de abril, el cual estuvo enfocado al

papel del paisaje en las políticas de planeamiento y en la gobernanza, con la intención de enfocar las mismas hacia la gestión integrada del territorio. Mediante ejemplos a todos los niveles (europeo, nacional, regional y local) se intentó trasladar la presión que la gestión del territorio ejerce sobre las políticas del paisaje, tratando de encontrar una fórmula de gestión integrada de las mismas.

3.10. PROPUESTA DE PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS (IPBES, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS, ANTERIORMENTE INICIATIVA IMoSEB)

Esta iniciativa que llevaba intentando encarrilarse durante los últimos tres años parece haber derivado finalmente en la llamada «plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas». Esta iniciativa ha sido apadrinada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y mantuvo en Kuala Lumpur (Malasia), del 10 a 12 de noviembre de 2008, una reunión especial a nivel intergubernamental y múltiples interesados directos para discutir sobre la iniciativa.

El resultado más tangible de esta reunión es de hecho la petición de que el Secretario Ejecutivo solicite en el próximo Consejo de Administración del PNUMA la organización de una segunda reunión para continuar explorando los distintos mecanismos para mejorar la conexión ciencia-políticas públicas en los temas de biodiversidad y servicios de los ecosistemas para el bienestar humano y el desarrollo sostenible, para lo cual se solicita que el PNUMA lleve a cabo un análisis preliminar de la situación actual, en particular un análisis de las fortalezas y debilidades de los actuales mecanismos que existen en este área para facilitar la discusión.

Las mayores divergencias de opinión parecen radicar en si verdaderamente hace falta establecer un nuevo mecanismo (recordemos que la idea inicial era contar con algo equivalente al Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, en este caso dedicado a cuestiones de biodiversidad) y las funciones que dicho mecanismo debería cubrir. Por una parte la mayoría de países desarrollados apoyaban la creación de un mecanismo independiente que sintetizara las evaluaciones existentes, realizara alertas tempranas, facilitara opciones para el establecimiento de políticas y coordinara futuras evaluaciones globales. Por otra parte, los países en vías de desarrollo consideran que un nuevo mecanismo debería centrarse en el reforzamiento de las capacidades científicas y de investigación en estos países.

Las opciones discutidas en este foro también han sido derivadas al Grupo especial de trabajo de revisión de la implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica, cuya tercera reunión tendrá lugar en mayo de 2010. Si bien el Convenio sobre Diversidad Biológica cuenta con un órgano subsidiario de apoyo técnico, tecnológico y científico, se considera una limitación su sujeción a un solo convenio, dado que el mismo tendría que dar respuesta a múltiples cuestiones que podrían estar fuera del ámbito estricto de este Convenio.

Por tanto, habrá que seguir si finalmente el Consejo de Administración del PNUMA decide prolongar el debate de esta cuestión y el lanzamiento de algún tipo de nuevo instrumento.

4. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

4.1. LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 1982 (UNCLOS)

A continuación se realiza un repaso de las principales resoluciones y trabajos que se han llevado a cabo en este contexto en el año 2008.

a) *63ª Resolución Omnibus de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/63/111 relativa a los océanos y el derecho del mar), adoptada el 5 de diciembre de 2008.* Esta Resolución recoge a lo largo de los puntos de su parte operativa las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo Informal para la Conservación de la Biodiversidad Marina del Alta Mar reunido en la Asamblea General de Naciones Unidas del 28 al 2 de mayo de 2008. Esta Resolución establece igualmente una nueva convocatoria del citado grupo para el primer semestre del año 2010. Por otra parte la Resolución alienta de forma explícita a desarrollar el conocimiento existente en la materia relativa a ruido oceánico, conforme al párrafo 107 de la Resolución 61/222.

b) *Resolución A/RES/63/112 relativa a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos relativa a la pesca sostenible, adoptada el 5 de diciembre de 2008.*

c) *Grupo de Trabajo Informal para la Conservación de la Biodiversidad Marina del Alta Mar celebrada en la Asamblea General de Naciones Unidas del 28 al 2 de mayo de 2008.* Entre las conclusiones del mismo se recogían una serie de recomendaciones para su envío a la Asamblea General para su posible inclu-

sión en la Resolución Ómnibus del 2008. Se detallan a continuación el conjunto de recomendaciones suscritas:

a. Mayor efectividad en la aplicación y cumplimiento de los instrumentos que ya existen para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional.

b. Reforzar la cooperación a todos los niveles y entre todos los sectores, incluyendo la cooperación y la mejora de capacidades en países en vías de desarrollo.

c. Desarrollo y aplicación de Evaluaciones de Impacto Ambiental para mejorar la gestión de los océanos.

d. Utilización de herramientas de gestión en áreas geográficas determinadas, incluyendo la designación, gestión, seguimiento y aplicación de Áreas Marinas Protegidas (AMP) en áreas más allá de la jurisdicción nacional.

e. Establecimiento de medidas prácticas para asegurar una conservación y uso sostenible de los recursos marinos genéticos en áreas más allá de la jurisdicción nacional, sin perjuicio de que prosigan las discusiones sobre el régimen jurídico que tienen.

f. Continuar y reforzar la investigación científica en materia de biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional.

4.2. CONVENIO PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN POR LOS BUQUES (MARPOL 1973/78)

Para el caso del Convenio MARPOL 73/78, encontramos la adopción de una nueva enmienda a lo largo del año 2008. Dicha enmienda, adoptada en octubre de 2008, hace referencia al Anexo VI (relativo a las reglas para prevenir la contaminación atmosférica procedente de buques).

Además, destacamos la entrada en vigor de las siguientes enmiendas y revisiones.

- Norma LRIT – SOLAS¹ (Resolución IMO MSC202/81) con entrada en vigor el 1 de enero de 2008 por el que se exige la instalación del sistema de seguimiento remoto obligatorio para todos los buques de pasaje, buques HSC (High Speed Craft) o de alta velocidad y buques de carga general con desplazamiento superior a 300GT (buques SOLAS).

1. Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974.

- Designación del Área Especial del «área sur de Sudáfrica» bajo el Anexo I de MARPOL (relativo a las reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos procedente de buques) y puesta en marcha de los requerimientos específicos del área especial de la «Zona de los Golfos».

- Entrada en vigor del Convenio Internacional sobre el Control de los Sistemas Antiincrustantes perjudiciales en los buques, 2001.

- Entrada en vigor de las enmiendas realizadas en el año 2007, en el Convenio MARPOL 73/78. La primera enmienda hace referencia al Anexo I (relativo a las reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos), en particular, a la regulación 38.2.5, relativa a la infraestructura e instalaciones de recepción de hidrocarburos en áreas que queden fuera de las Áreas Especiales designadas. Esta enmienda menciona la obligación de proporcionar dichas instalaciones de recogida de residuos de hidrocarburos en dichas áreas. La segunda enmienda hace referencia al Anexo IV (relativo a las reglas para prevenir la contaminación por aguas sucias y grises), en concreto a la inclusión de la frase «o aguas sucias originadas desde espacios que contengan animales vivos» en la regla 11.1.1.

En el ámbito más amplio de la Organización Marítima Internacional se sigue pendiente de la entrada en vigor, debido a la baja ratificación de los Estados miembros, del Convenio sobre Aguas de Lastre de 2004, un Convenio crucial para el control de uno de los más importantes vectores de pérdida de biodiversidad en el medio marino, la introducción de especies exóticas invasoras.

4.3. NUEVOS INSTRUMENTOS: LEGISLACIÓN PARA REGULAR EL SECUESTRO DE CO₂ EN LAS FORMACIONES GEOLÓGICAS DEL SUBSUELO MARINO

Durante la tercera Reunión de las Partes Contratantes del Protocolo de 1996, celebrada en Londres del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2006, (Protocolo que pretende reemplazar al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertidos de desechos y otras materias de 1972) se adoptó la Resolución no vinculante, LC-LP.1 (2008), relativa a la regulación de la fertilización oceánica. Mediante esta Resolución las Partes Contratantes declaran que «*dado el estado de conocimiento actual, la actividades de fertilización oceánica no deberían ser llevadas a cabo excepto para propósitos legítimos de investigación científica*». Por otro lado, se acordó considerar, durante la próxima Reunión de las Partes en 2009, la adopción de una resolución legalmente vinculante y/o la posibilidad de enmendar el Protocolo de Londres para incluir esta cuestión de forma específica. Además, las partes del Convenio solicitaron a los Grupos Científicos la preparación de un informe cientí-

fico donde se resume el estado de conocimiento de la cuestión, así como una evaluación de los impactos producidos por dicha actividad en el medio marino.

En lo relativo a la cuestión del secuestro de CO₂ y su almacenamiento en el subsuelo marino, la Reunión de las Partes Contratantes revisó el informe preparado por el Grupo de Trabajo Legal y Técnico sobre las cuestiones transfronterizas del secuestro de CO₂, creado en 2007 por la segunda Reunión de las Partes Contratantes. Este Grupo elaboró un texto donde se recogía una posibilidad para enmendar el artículo 6 del Protocolo, el cual prohíbe la exportación de desechos con el propósito de su vertido, y un texto explicatorio para las guías de secuestro de CO₂. Dada la falta de consenso expresada por las Partes Contratantes en lo referente a la posibilidad de enmendar el texto, la reunión acordó: 1) transmitir la idea política de que el Protocolo no debería constituir una barrera al movimiento transfronterizo de las corrientes de CO₂; 2) continuar con las discusiones sobre las diferentes posibilidades para lograr una solución (enmendar el artículo 6, desarrollar una resolución interpretativa, explorar las posibilidades que ofrece la Convención de Basilea, etc.) antes de la siguiente reunión. Además, la Reunión de las Partes adoptó el formato de informes que las Partes deben enviar a la Secretaría cuando realicen actividades de secuestro de CO₂ y su almacenamiento en el subsuelo marino y un total de seis guías técnicas (evaluación de desechos de vertidos; evaluación de material geológico inorgánico inerte; desarrollo de listas de acción y niveles de acción para material dragado; instalación de arrecifes artificiales; mejores prácticas para la eliminación/extracción de pinturas anti incrustantes).

4.4. ACUERDOS REGIONALES DE ESPECIAL RELEVANCIA PARA ESPAÑA

4.4.1. Convenio de Barcelona

La decimoquinta reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tuvo lugar en Almería del 15 al 18 de enero de 2008. En dicha reunión se aprobaron un total de 18 decisiones.

La Decisión más importante ha sido sin duda la aprobación del Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo. La gran apuesta de este nuevo instrumento jurídico es el establecimiento de nuevos modelos de desarrollo en la franja costera que no estén basados en la ocupación urbanística sino que, al contrario, se apoyen y potencien los

recursos naturales del litoral y permitan, de este modo, su conservación y el disfrute de los mismos por parte de todos los ciudadanos.

El Convenio ha continuado desarrollando directrices voluntarias para la implementación de sus instrumentos jurídicos entre las que destacan las relativas a la determinación de la responsabilidad y de la indemnización por los daños resultantes de la contaminación del medio marino en la zona del mar Mediterráneo, las relativas a las actividades de las naves de recreo y a la protección del medio marino en el Mediterráneo o las relativas al otorgamiento de acceso a un lugar de refugio para buques en necesidad de asistencia.

El Convenio, por otra parte, ha seguido trabajando en el desarrollo e implementación de diversas medidas, tales como la aplicación del enfoque ecosistémico a la gestión de las actividades humanas, la aplicación de los Planes de Acción del Mediterráneo y la preparación de las medidas jurídicamente vinculantes y los calendarios establecidos por el artículo 15 del Protocolo sobre la contaminación de origen terrestre.

En cuanto a planes se refiere esta Conferencia de las Partes ha aprobado el Plan de aplicación de la Estrategia Mediterránea para el desarrollo sostenible, o los planes de acción de las tortugas marinas y el Plan de Acción para la conservación de las especies de pájaros del Anexo II.

De igual forma se han aprobado nuevas Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), en este caso todas ellas en Italia.

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

La próxima Conferencia de las Partes de este Convenio tendrá lugar en septiembre de 2010, por lo que durante este año han mantenido su actividad intersesional su Comité de Biodiversidad y su Comité de Especies y Hábitats, los cuales han continuado su trabajo en la designación de áreas marinas protegidas, incluyendo las áreas más allá de la jurisdicción nacional, y la mejora de los procesos de participación en dichos procesos, o el desarrollo del sistema de Objetivos Ecológicos de Calidad (EcoQOs) para la evaluación de la calidad del medio marino). Entre estos trabajos destaca la adopción del documento «Código de conducta para una investigación marina responsable en los mares profundos y en la alta mar del área OSPAR» con status de Acuerdo.

4.5. 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)

Este acuerdo ha comenzado a aplicar en el año 2008 las Resoluciones aprobadas en la Tercera Conferencia de las Partes del Acuerdo. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar a finales de 2010.

5. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

5.1. CONVENIO SOBRE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA TRANSFRONTERIZA A GRAN DISTANCIA (LRTAP) DE 1979

La vigesimosexta reunión del Órgano Ejecutivo de este Convenio tuvo lugar del 15 al 18 de diciembre de 2008 en Ginebra (Suiza). España sigue concentrando buena parte de la atención del Órgano Ejecutivo por el continuado incumplimiento de nuestro país de dos Protocolos de este Convenio: el Protocolo de 1988 relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos (NOx Protocol) y el Protocolo de 1991 relativo al control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos.

La novedad de este año en cuanto al incumplimiento por parte de España en lo relativo a sus obligaciones de reducción de los óxidos de nitrógeno es que, por primera vez tras 14 años de incumplimiento, parece que España ha aportado medidas (muchas de ellas siguen sin aparecer de forma cuantificada) que sitúan la fecha del cumplimiento de sus obligaciones en el año 2017. Evidentemente ante esta situación el Órgano Ejecutivo en su decisión reclama a España la adopción de un mayor número de medidas adicionales que permitan el cumplimiento de sus obligaciones en un período de tiempo sensiblemente inferior al presentado. Igualmente la decisión llama la atención de España en cuanto a las numerosas inconsistencias que todavía contiene la información presentada, así como la numerosa información que España todavía no aporta.

En lo referente a las emisiones de compuestos orgánicos volátiles la situación no es en absoluto mejor para nuestro país. A pesar de que en este caso España lleva un período menor incumpliendo sus obligaciones (9 años), las medidas presentadas para el cumplimiento del Protocolo sitúan dicho cumplimiento en el año 2020. Ante este panorama el Órgano Ejecutivo en su decisión no puede más que llamar la atención de España para que establezca medidas adicionales que reduzcan dicho período de incumplimiento, al

tiempo que nos conmina a enviar información detallada. En ambos casos queda la duda de si el Órgano Ejecutivo en alguna de sus reuniones anuales adoptará medidas de coerción sobre España y en qué podrán consistir dichas medidas.

5.2. PROTOCOLO DE MONTREAL (OZONO)

La vigésima Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal (MOP-20) sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAOs) y la octava Conferencia de las Partes de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono (COP-8) tuvieron lugar del 16 al 20 de noviembre en Doha (Qatar). Durante la reunión se adoptaron una Declaración de Doha y 29 decisiones relativas a la nueva dotación para el trienio 2009-2011 del Fondo Multilateral para la implementación del Protocolo de Montreal, ratificación de la convención, destrucción de SAOs, financiación, y exenciones de uso esencial y de uso crítico.

Uno de los principales y más arduos centros de discusión de la reunión MOP-20/ COP-8 fue la dotación económica a asignar al Fondo Multilateral para la eliminación paulatina de gases hidroclorfluorcarbonados (HCFL). Como punto de arranque de las negociaciones se establecieron dos escenarios si bien ninguno de ellos fue aceptado por la totalidad de las Partes. Las Partes finalmente acordaron un presupuesto para el Fondo Multilateral de 490 millones de dólares, siendo el mismo que el estipulado para el trienio 2006-2008. No obstante, y dada la crisis económica mundial, el acuerdo alcanzado se consideró positivo y suficiente para garantizar la eliminación progresiva de HCFL.

Es actualmente evidente que el almacenamiento de SAOs no erradica plenamente el riesgo de reducción de la capa de ozono. Ante dicha evidencia las Partes y los miembros del Panel de Tecnología y Evaluación Económica (PTEE) fijaron un plan de trabajo orientado a la destrucción de SAOs. De acuerdo a dicho plan de trabajo, las Partes deberán solicitar al Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral la financiación de estudios orientados a la realización de proyectos piloto para la recogida, almacenamiento y destrucción total de SAO. El Panel de Tecnología y Evaluación Económica (PTEE) será responsable de la realización de estudios coste-beneficio de distintas estrategias de destrucción de SAO.

MOP-20/COP-8 también sentó las bases para futuras acciones, siendo particularmente notable el interés de las Partes por estudios relativos a la destrucción y eventual inutilización de metilbromidas.

6. CAMBIO CLIMÁTICO

Durante el año 2008 no se produjeron avances importantes en materia de lucha contra cambio climático, aunque se han abierto perspectivas esperanzadoras para el logro de un acuerdo decisivo en 2009. Siguiendo la «hoja de ruta» aprobada en la reunión de Bali (Indonesia) de diciembre de 2008, han continuado los trabajos para determinar 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.

La elección del Presidente Obama puede suponer un giro radical en la política ambiental de Estados Unidos. En medio de una profundísima crisis, el planteamiento del nuevo Presidente pretende cohonestar su compromiso con la lucha por mitigar el cambio climático («Estados Unidos –ha declarado– se comprometerá de nuevo vigorosamente en estas negociaciones y ayudará a liderar el mundo hacia una nueva era de cooperación global en cambio climático»), con la consecución de objetivos económicos pragmáticos. Su declarado objetivo es poner las bases de una «economía energética» no sólo respetuosa del medio ambiente, sino que crezca en complicidad con él. Así, por ejemplo, la idea es que la investigación y los ajustes necesarios para hacer frente a los nuevos estándares ecológicos generen millones de puestos de trabajo.

Volviendo a los instrumentos jurídicos, el Protocolo de Kioto celebró su cuarta Reunión de las Partes (MOP-4) y el Convenio sobre Cambio Climático mantuvo su decimocuarta Conferencia de las Partes (COP-14) del 1 al 13 de diciembre en Proznan (Polonia). Las decisiones adoptadas (9 por la primera de las reuniones y 8 por la segunda) no han aportado avances significativos en la definición del nuevo instrumento post-Kioto. Los 187 países reunidos en la ciudad polaca lo dejaron casi todo para 2009, a fin de que sea la Administración Obama la que negocie el texto que debe estar listo en diciembre de este año para su aprobación en la cumbre del clima de Copenhague (Dinamarca).

Entre las decisiones adoptadas destaca el compromiso de poner en marcha el Fondo de Adaptación en 2009. Se trata de un Fondo que ya existe, pero que hasta ahora ha estado inoperante, dirigido a costear proyectos de adaptación y programas concretos en países en vías de desarrollo que son parte del Protocolo de Kioto y cuya financiación va a provenir fundamentalmente de un porcentaje de los ingresos procedentes de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio. También se realizaron progresos en otras cuestiones de especial importancia para los países en vías de desarrollo, tales

como la adaptación al cambio climático, los mecanismos de financiación, las transferencias de tecnología, la reducción de las emisiones provocadas por la deforestación o degradación forestal, y la gestión de catástrofes. Uno de los acontecimientos clave de la Conferencia fue una «mesa redonda ministerial sobre una visión conjunta de la cooperación a largo plazo en cambio climático», en cuyo Informe los participantes ponen de manifiesto su visión común sobre la necesidad de unir esfuerzos para la mitigación y la adaptación al cambio climático y manifiestan un decidido compromiso para lograr un acuerdo en la COP-15, recalcando que «la crisis económica y financiera actual no debe debilitar la determinación de actuar de forma decisiva».

7. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

7.1. CONVENIO DE BASILEA SOBRE EL CONTROL DE MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACIÓN (1989)

La novena Conferencia de las Partes (COP-9) del Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación tuvo lugar en Bali (Indonesia) del 23 al 26 de junio de 2008. Esta Conferencia centró su atención en torno a la gestión de residuos para una vida más saludable y de hecho durante la parte ministerial de alto nivel se celebró el «foro mundial sobre gestión de residuos para una vida más saludable». La COP-9 adoptó un total de 30 decisiones y sus discusiones giraron en torno a la cooperación y la coordinación, la revisión de los Centros Regionales de Coordinación del Convenio de Basilea, el programa de asociaciones o partenariados y la revisión del plan estratégico, entre otras cuestiones.

El Convenio sigue sin alcanzar el consenso acerca de la entrada en vigor de la enmienda al Convenio introducida en la COP-3 en 1995 por la cual se establece la prohibición de exportar residuos peligrosos para su eliminación y reciclado desde países del Anexo VII (Unión Europea, OCDE y Liechtenstein) a países que no formen parte de la lista del Anexo VII. La cuestión de la interpretación del artículo 17.5, relativo a la entrada en vigor de las enmiendas al Convenio, en particular sobre cuál debe ser el número de Partes a tener en cuenta para la entrada en vigor de la enmienda, sigue dividiendo a las Partes y consumiendo tiempo y recursos de las reuniones. Mientras muchos defienden que el número de países para calcular la entrada en vigor de la enmienda se debe basar en el número actual de Partes (170), otros consideran que la base a considerar es el número de Partes del Convenio en el momento de la adopción de la misma (82). Bajo esta última interpretación

la enmienda habría ya entrado en vigor por el número de ratificaciones que ha recibido (63), mientras que conforme a la primera interpretación el número de Partes que han ratificado distaría enormemente de las necesarias para su entrada en vigor. Muchas de las Partes durante esta Conferencia destacaron que esta cuestión legal aleja a las Partes de los problemas reales que el Convenio y las Partes pretenden solucionar con la enmienda y no ayuda a discutir los problemas de aquellas Partes que no consideran como buena dicha enmienda. La próxima COP tendrá en su agenda nuevamente esta cuestión.

Otra de las cuestiones que centraron los debates de esta COP fue la decisión respecto al desmantelamiento de barcos. La exportación de barcos cuando se trata de llevar a cabo su desmantelamiento puede conllevar de hecho la exportación de numerosos residuos peligrosos cubiertos por el Convenio, por lo cual su exportación no debe llevarse a cabo sin obtener el consiguiente consentimiento previo informado (PIC). En este sentido el Convenio en su decisión tiene en cuenta la actual negociación en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI) de un convenio sobre el reciclado de buques y solicita de dichos negociadores que respeten el ámbito de aplicación del Convenio de Basilea con respecto a los residuos peligrosos que se pueden generar en dichas actividades. Igualmente la COP solicita al Grupo abierto intersesional del propio Convenio de Basilea que lleve a cabo una evaluación preliminar de si el borrador de convenio de la OMI prevé unos niveles de protección y cumplimiento similares a los del Convenio de Basilea en su ámbito de aplicación. Para llevar a cabo estas tareas la COP enfatiza la necesaria y continuada cooperación entre ambas organizaciones y en especial la puesta en marcha de programas conjuntos para fomentar el reciclado sostenible de barcos.

En la decisión relativa al cumplimiento y puesta en práctica del Convenio a nivel nacional se recalcó la necesidad de adoptar legislaciones nacionales más estrictas sobre el control del movimiento transfronterizo de residuos peligrosos y la importancia de incorporar las oportunas sanciones para poner freno al tráfico ilegal de residuos peligrosos.

El Convenio no es ajeno a las cuestiones de responsabilidad dado que cuenta ya con un Protocolo sobre Responsabilidad y Compensación en el contexto del movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, sin embargo dicho Protocolo sigue sin entrar en vigor por la escasa ratificación que ha obtenido. En este sentido la COP instó a las Partes a su pronta ratificación para facilitar su entrada en vigor. Por el contenido del Protocolo es difícil que el mismo entre en vigor en un futuro cercano. En este sentido este

instrumento confirma el fracaso de muchos de los instrumentos de responsabilidad, en particular en temas ambientales, negociados a nivel internacional en los últimos años.

La COP adoptó, con ciertos cambios, las propuestas presentadas por el Grupo de Trabajo Conjunto de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo sobre la mejora de la cooperación y la coordinación entre los tres convenios. Las propuestas presentadas por este grupo de trabajo tienen el objetivo de mejorar la implementación de los tres convenios a nivel global, regional y nacional, al mismo que se mantiene la autonomía de los tres instrumentos. Igualmente esta iniciativa debería aumentar la atención que recibe la gestión de las sustancias químicas a nivel internacional y mejorar por tanto la gobernanza global ambiental en la materia.

Las medidas propuestas por el grupo de trabajo conjunto giran en torno a cinco ejes. El primero es la búsqueda de una mayor coordinación a nivel nacional, a través de programas conjuntos y el uso coordinado de los centros y oficinas regionales de los distintos convenios sobre sustancias químicas. En segundo lugar mejorar las cuestiones técnicas, en particular los informes nacionales, los mecanismos de cumplimiento y cooperación en cuestiones técnicas y científicas. El tercer elemento es la gestión de la información y la comunicación al público, en el que se prevén la realización de actividades conjuntas. En cuarto lugar están las cuestiones administrativas, en donde se plantean la gestión conjunta de numerosas cuestiones, la movilización conjunta de recursos, así como la gestión financiera conjunta. Por último, el quinto elemento cubre la toma de decisiones en la que se plantean la realización de reuniones coordinadas y la realización de COPs extraordinarias conjuntas de los tres Convenios (Basilea, Rotterdam y Estocolmo).

7.2. CONVENIO DE ROTTERDAM SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO APLICADO A CIERTOS PLAGUICIDAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS OBJETO DEL COMERCIO INTERNACIONAL (1998)

La cuarta Conferencia de las Partes de este Convenio tuvo lugar en Roma del 27 al 31 de octubre de 2008. Este joven Convenio sigue realizando avances en la inclusión de nuevos productos químicos sometidos a los procedimientos del Convenio. No obstante, la necesidad del consenso para incluir nuevas sustancias en los anexos hace que sus avances sean mucho más lentos de lo deseado. Igualmente el Convenio sigue sin llegar a un acuerdo en cuanto a las características de sus mecanismos y procedimientos en situaciones de incumplimiento.

El gran avance de esta COP se produjo mediante la inclusión de los compuestos formados por *tributyltin* (TBT) en el anexo III del Convenio, el cual es el primer compuesto en ser incluido en la lista del anexo III desde la COP-1, puede significar el comienzo de una etapa que rompa con el bloqueo institucional al que se ha enfrentado el Convenio en esta materia. No obstante, la no inclusión, a pesar de las recomendaciones en el otro sentido, de sustancias como el *amianto blanco* (*chrysotile asbestos*) o el *endosulfano*, las cuales han sido reenviadas a la siguiente COP, son muestra del lento progreso realizado en esta materia. En este sentido algunas Partes Contratantes recalcaron la necesidad de modificar la regla del consenso para la inclusión de nuevas sustancias en los anexos, lo cual fue contestado por otras Partes que consideraron que el cambio a otro tipo de toma de decisiones que no fuera el consenso generaría en la práctica mayor complejidad al existir diferentes sistemas entre Partes que han aprobado la inclusión de ciertas sustancias y las que no.

La cuestión referida a la puesta en práctica del Convenio fue uno de los puntos fuertes de esta COP. La decisión final en este respecto enfatiza la importancia de tener a nivel nacional la adecuada infraestructura y medios para la gestión de pesticidas y sustancias químicas de carácter industrial en especial en los países en vías de desarrollo para la notificación de prohibiciones o restricciones relacionadas con las sustancias incluidas e en el anexo III. En la otra cuestión íntimamente relacionada –la revisión por parte del Convenio de situaciones de incumplimiento– sigue sin haber acuerdo en cuanto al contenido del posible mecanismo a establecer y sus procedimientos, por lo que esta cuestión ha sido enviada de nuevo a la siguiente COP.

Uno de los puntos más significativos de esta COP ha sido la aprobación, al igual que lo había hecho con anterioridad en su COP-9 el Convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, de las recomendaciones del grupo conjunto de trabajo entre los convenios de sustancias químicas. La realización de estas actividades conjuntas se considera oportuno para reforzar la gestión coordinada y coherente en esta materia e igualmente favorecer una mayor visibilidad de estas cuestiones con la consiguiente mayor facilidad para movilizar los recursos oportunos a nivel internacional para favorecer su puesta en práctica. En este caso, destaca por ejemplo la oferta realizada durante la COP-4 por parte del centro regional español a la hora de apoyar la creación de sinergias que contribuyan a una gestión más sostenible de las actividades relacionadas con productos químicos. Sólo queda por ver, por tanto, una vez superado el trámite necesario de la aprobación por parte de la próxima COP del Convenio de Estocolmo, si la realiza-

ción de una super COP y las medidas aquí expuestas supondrán realmente la mejor gobernanza global ambiental en el sector de las sustancias químicas.

7.3. CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES (2001)

La cuarta Conferencia de las Partes para la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) tendrá lugar en mayo de 2009, por lo que durante el año 2008 el Convenio realizó sus actividades intersesionales de cara a avanzar los temas y preparar las decisiones para su adopción durante la próxima COP. Como ya se ha señalado, el Convenio de Estocolmo será el último en tener que dar el visto bueno a las recomendaciones de una mayor cooperación con los otros dos convenios que tratan sustancias químicas.

7.4. GRUPO DE TRABAJO PARA REVISAR Y EVALUAR LAS MEDIDAS PARA SOLUCIONAR LA CUESTIÓN GLOBAL DEL MERCURIO

La segunda reunión de este grupo de trabajo se mantuvo en Nairobi del 6 al 10 de octubre de 2008. Este grupo de trabajo mantuvo su primera reunión en el año 2007 y su constitución responde a la petición realizada en la Decisión 21/5 del Consejo de Administración del PNUMA de llevar a cabo una evaluación global del mercurio y sus compuestos y de revisar la necesidad de adoptar medidas preventivas. Durante esta segunda reunión la posibilidad de crear un nuevo instrumento jurídicamente vinculante en el que se regule las medidas oportunas sobre el mercurio ha ido ganando peso y apoyos, aun cuando hay países que se muestran contrarios a aceptar cualquier tipo de régimen jurídicamente vinculante. A pesar de las dificultades el grupo ha sido capaz de consensuar la recomendación de que el Consejo de Administración del PNUMA considere la adopción de un marco global en el que trabajar sobre los retos que la gestión del mercurio conlleva y establecer posibles líneas de acción en este sentido. El Consejo de Administración del PNUMA en su reunión de febrero de 2009 tendrá que clarificar el camino en la gestión del mercurio, quizás en dirección hacia la negociación de un instrumento específico que se ocupe a nivel global de estas cuestiones.

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

El epígrafe inmediatamente anterior es un ejemplo de los avances y esfuerzos que se producen para mejorar la gobernanza, no ya global, sino a

nivel nacional. No obstante, al igual que el año anterior, en el año 2008 no se han producido novedades realmente destacables.

El *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA) celebrará la *vigesimoquinta sesión del Consejo de Administración*, en febrero de 2009 en (Kenia), por lo que durante el 2008 se mantuvieron reuniones de distintos grupos de cara a realizar un importante progreso y que el Consejo de Administración del PNUMA pueda en su siguiente reunión adoptar las oportunas decisiones. Entre el trabajo intersesional realizado en este año destacan la preparación del Cuarto Programa Montevideo de Derecho ambiental el cual contiene la agenda del derecho ambiental internacional para la próxima década. También durante este año se han elaborado un borrador de directrices en materia de responsabilidad ambiental. Ambas cuestiones deberán ser aprobadas por el Consejo de Administración del PNUMA en su reunión de febrero de 2009.

Del 5 al 16 de mayo de 2008 tuvo lugar el *decimosexto período de sesiones de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. De acuerdo con su nueva estructura de trabajo, por la cual cada ciclo está compuesto por un año de revisión y un año de política, en este caso correspondía iniciar la revisión al tercer ciclo de implementación el cual está centrado en torno a la agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía, desertificación y África. De forma paralela también se llevó a cabo una Feria de Alianzas, un Centro de Aprendizaje y varios eventos que contaron con numerosa participación.

Esta sesión debía revisar las diferentes temáticas para la adopción de decisiones con respecto a las mismas en la siguiente sesión a celebrar en 2009. La importancia de las temáticas y su directa conexión tanto con la crisis alimentaria mundial actual como con la cuestión del cambio climático generaron vivos debates en torno a los factores que impulsan los precios de los alimentos, en particular los altos costes de la energía, el cambio climático, las malas cosechas o el aumento de la producción de biocombustibles a partir de cultivos alimentarios. También, como no podía ser de otra forma se destacó la conexión de todas estas cuestiones y las negociaciones que se llevan a cabo en la Ronda de Doha en el contexto de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en especial el tratamiento de los subsidios agrícolas.

La cuestión de los biocombustibles generó la solicitud por parte de muchos países de la elaboración de unas directrices sobre biocombustibles para asegurar que esta fuente de combustible cumpla con su objetivo de mitigación del cambio climático sin distorsionar los precios y mercados de productos alimentarios de primera necesidad.

A pesar de que este primer año del período tiene como intención generar un debate que luego sea reflejado en las decisiones a tomar el siguiente año, muchos países continúan considerando que el formato de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible sigue siendo extremadamente ineficiente y que, por tanto, habría que buscar un verdadero mecanismo de diálogo, tal vez mediante el paso de declaraciones formales en estos años de debate a verdaderos talleres donde se discutan los problemas y nuevas ideas para su solución.

Habrá que estar pendientes de las decisiones que se adoptan en estas materias en la próxima sesión de la Comisión y sobre todo ver si finalmente las anteriores quejas se convierten en alguna propuesta para la mejora del diálogo del sistema actual.

9. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

Al margen de las referencias ya realizadas en los distintos sectores materiales a los correspondientes planes y políticas, conviene referirse específicamente a las negociaciones que se llevan a cabo en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility*, GEF).

La trigésimo cuarta reunión del Consejo del FMAM tuvo lugar en Washington del 10 al 14 de noviembre de 2008. Durante esta reunión el Consejo aprobó nuevas medidas financieras en torno a cambio climático. En esta reunión el Consejo ha activado los procedimientos para el inicio de la negociación del quinto reaprovisionamiento, dado que el actual cubre hasta junio de 2010. El requisito para participar en dichas negociaciones es al menos aportar en dicho reaprovisionamiento un mínimo de 4 millones de dólares, aunque en las discusiones también participan otros países con contribuciones inferiores y otras organizaciones, aunque ambos con carácter de observadores. La presidenta del GEF fue renovada durante esta reunión en su puesto por otro período de tres años. La próxima reunión de la Asamblea del FMAM tendrá lugar en abril de 2010 en Punta del Este (Uruguay).

10. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Al igual que en años anteriores, destacamos el continuo, pero al mismo tiempo lento, avance que está teniendo la protección y conservación del medio marino, y si nos atenemos a los progresos realizados hasta la fecha parece extremadamente improbable que se pueda cumplir el objetivo de haber esta-

blecido en el año 2012 una red global coherente de áreas marinas protegidas que incluya áreas marinas protegidas en altamar. Es más que probable que llegado ese momento (2012) ni siquiera exista un mecanismo para la designación y el establecimiento de medidas de establecimiento de áreas marinas protegidas u otras medidas de protección exigibles frente a terceros en altamar. Las medidas de mitigación del cambio climático propuestas en el medio marino, en particular la fertilización de océanos, también han sido controvertidas.

El cambio climático continúa acaparando la mayor atención mediática aunque en cuanto a progresos y resultados se refiere el cambio de la Administración norteamericana han mantenido sobre esta cuestión un perfil bajo en 2008 a la espera de que se produzca dicho cambio y la nueva administración introduzca una nueva visión y un nuevo impulso a esta cuestión.

En este año ha continuado la línea de conectar otras políticas con el cambio climático, para no perder la relevancia mediática y presupuestaria a nivel internacional. No obstante, muchas de las medidas puestas en marcha para mitigar los efectos del cambio climático han generado en muchos casos la controversia al chocar o ahondar los problemas de otras crisis como la alimentaria. En este sentido la producción de los biocombustibles ha sido quizás la más cuestionada. El importante empuje de inversión que ha recibido la producción de biocombustibles ha entrado en conflicto con otras políticas al suponer una nueva causa de presión sobre el medio ambiente. Estas causas y estos efectos exigirán una mejor regulación, planificación y control a nivel internacional para fomentar el verdadero uso sostenible de los biocombustibles.

BIBLIOGRAFÍA

ASHFORD, N. y C. CALDART. *Environmental Law, Policy and Economics: Reclaiming the Environmental Agenda*. MIT Press, 2008.

BARR, S. *Environment and Society: Sustainability, Policy and the Citizen*. Aldershot, 2008.

BASTEIJER, K. y T. KOIVUROVA. *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*. Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

BUGGE, H. C. y C. VOIGT. *Sustainable Development in International and National Law: What did the Brundtland Report do to Legal Thinking and Legal Development*. Europa Law Publishing, 2008.

- CHAMBER, W. B. *Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*. United Nations University Press, 2008.
- MILLER, R. A. y M. BRATSPIES. *Progress in International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- PEASE, K. S. *International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*. Pearson Prentice Hall, 2008.
- SVERRISSON, H. B. *Countermeasures, the International Legal System and Environmental Violations: When Two Wrongs Make a Right for the Environment*. Cambria Press, 2008.
- WEISS, E. B., JACKSON, J. H. y N. BERNASCONI-OSTERWALDER. *Reconciling Environment and Trade*. Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- WESTRA, L. *Environmental Justice and the Rights of Indigenous Peoples: International and Domestic Legal Perspectives*. Earthscan, 2008.
- ZILMAN, Donald (y otros) *Beyond the Carbon Economy: Energy Law in Transition*. Oxford University Press, 2008.

Política ambiental de la Unión Europea: las insuficiencias estatales para garantizar el cumplimiento de las exigencias comunitarias

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Sumario

	<u>Página</u>
1. Valoración general.	72
2. Dificultades en la ratificación del tratado de Lisboa de 2007	74
3. Cumplimiento de la estrategia de desarrollo sostenible y revisión del Sexto Programa Ambiental	75
4. Cambio climático y protección de la atmósfera	77
5. Biodiversidad y recursos naturales	89
6. Producción, diseño y etiquetado ecológicos	90
7. Acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia	91
8. Aguas	91
9. Protección de infraestructuras críticas europeas	93
10. Control integrado de la contaminación y emisiones industriales .	93
11. Residuos	94
12. Protección penal del medio ambiente	96
13. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria	97
14. Otros documentos	98
Bibliografía y documentación básicas	99

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

La Unión Europea ha dedicado una buena parte de las reuniones al más alto nivel celebradas en 2008 a tratar de solucionar el gran problema de la ratificación por Irlanda del Tratado de Lisboa; despejándose la solución en el Consejo Europeo de diciembre (y ello sin una certeza absoluta, al ser necesario, probablemente, otro referéndum). Proceso que incide en toda la actividad de la Unión con carácter general, y obviamente también en la Política Ambiental.

Por otra parte, durante este año ha seguido aplicándose la Estrategia de Desarrollo Sostenible y muy lentamente ha continuado la revisión del Sexto Programa Ambiental.

Desde el punto de vista material, y como era previsible en 2007, la Unión ha dedicado buena parte del año al debate y aprobación política, en el mismo Consejo Europeo citado, del «paquete legislativo en materia de energía y cambio climático», tratado de liderar el proceso que ha de plasmarse en las reuniones internacionales de 2009, y esperando a conocer la postura de la nueva Administración estadounidense en relación con el cambio climático y el comercio de emisiones. Destacando, en este ámbito, la adopción de la Directiva relativa a la integración de la aviación en el comercio de emisiones.

En materia normativa, en aplicación del proceso «legislar mejor», durante este año se han publicado las nuevas Directivas sobre Control Integrado de la Contaminación, Normas de Calidad del Agua, Residuos y Calidad del Aire, que refunden y simplifican, derogando otras más antiguas, el régimen jurídico correspondiente. Además, se ha aprobado la polémica Directiva sobre Protección Penal del Medio Ambiente y se ha continuado legislando en materia de catástrofes relacionadas con el medio ambiente, al aprobarse la importante Directiva para la seguridad europea sobre protección de las Infraestructuras Críticas, y se han adoptado otras normas y documentos de manera ordinaria (producción sostenible, diseño y etiquetado ecológicos; acceso a la información, participación y revisión de la legislación; ayudas estatales sobre medio ambiente, etc.).

No obstante, y sin perjuicio de resaltar lo conseguido, el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la legislación ambiental europea es bastante claro y directo, señalando los principales problemas detectados en el (in)cumplimiento de esta normativa por los Estados Miembros; constituyendo tales (in)cumplimientos, también, la realidad de la Política Ambiental de la Unión Europea.

En relación con este (in)cumplimiento de la normativa ambiental, y precisamente en España, debemos destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2008 (Rec. 9628/2003), relativa al recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de septiembre de 2003 (Rec. 231/2001), en relación con la aprobación del proyecto de construcción de la variante de la CN-332 de Cartagena a Valencia, tramo de Villajoyosa, radicando la cuestión litigiosa, entre otras cuestiones, en la posibilidad de sustituir el estudio de impacto ambiental correspondiente por un análisis ambiental integrado en el proyecto, y si la misma es conforme con la Legislación básica nacional y con la normativa específica de la Comunidad Valenciana; cuestión que el Tribunal de instancia no admite, entendiendo que tal normativa no se ha cumplido, y que el Tribunal Supremo ratifica al declarar que no ha lugar al recurso de casación, imponiendo las costas a la parte recurrente.

Más importante, sin embargo, en relación no sólo con el cumplimiento de la normativa ambiental sino específicamente con la aplicación de las normas ambientales europeas es la Sentencia nº 282/2008, de 16 de octubre de 2008, del Juzgado de lo Contencioso nº 22 de Madrid, en relación con la desestimación por el Ayuntamiento de Madrid (Concejal de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras) de un recurso de reposición contra la aprobación de diversos proyectos de obras de soterramiento de la M-30 en Madrid.

Esta Sentencia, aunque ciertamente es de una instancia judicial de nivel inferior y sujeta a recurso de apelación, en relación con la aplicación de las Directivas europeas sobre evaluación de impacto ambiental, y a la realización del correspondiente procedimiento de evaluación de impacto ambiental, cuando la obra es una vía urbana y cuando se fraccionan los proyectos de obras, utilizando la doctrina de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de julio de 2008 (Cuestión Prejudicial C-142/07, planteada en los mismos autos), asume esta última para concluir, en una impecable interpretación del Derecho ambiental europeo, que tales proyectos reúnen «todas y cada una de las condiciones» previstas en la normativa comunitaria europea y la jurisprudencia correspondiente para considerar que se refieren a una «vía rápida», y por ello ser exigible el previo informe de impacto ambiental, y que sus fraccionamientos se refieren a un proyecto único de actuación, no siendo posible eludir así la aplicación de la normativa comunitaria, y estimando, por ello, que la aprobación de los citados proyectos desconocieron las obligaciones que derivan las Directivas europeas citadas, «en cuanto a la ineludible necesidad de un previo estudio de impacto medioambiental», carácter previo del estudio que el Juzgado entiende que

«no es baladí, ni puramente formal», por lo que la Sentencia estima el recurso y anula la resolución relativa a la aprobación de los proyectos citados.

Este trabajo sigue la estructura del sistema normativo europeo, iniciándose por los problemas de la ratificación del Tratado de Lisboa, texto de importancia en materia ambiental, y el estado de aplicación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible y del Sexto Programa Ambiental, como segundo nivel del marco ambiental europeo, para continuar con las normas y acciones comunitarias de carácter material en los diferentes sectores ambientales, destacando en este punto la relativas al cambio climático y la protección de la atmósfera, al constituir desde hace algún tiempo el eje principal de la Política Ambiental de la Unión, para continuar sucesivamente con el análisis de las restantes normas y medidas (debiendo resaltarse, entre otras, las relativas al control integrado de la contaminación, residuos, calidad del agua, protección penal del medio ambiente) y finalizar con la aplicación de la legislación ambiental europea.

2. DIFICULTADES EN LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA DE 2007

La solemne firma del «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea», como es sabido, se llevó a cabo en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, siendo publicado su texto en el Diario Oficial de la Unión Europea C 306, 17.12.2007, y las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en DOUE C 115, 9.5.2008.

El Tratado de Lisboa constituye una importante reforma y modernización de los Tratados europeos, al establecer, al mismo nivel jurídico, el Tratado de la Unión Europea (incluyendo la Carta de Derechos Fundamentales) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Su trascendencia para la Política Ambiental europea radica en el renovado Tratado de la Unión, ya que incluye el desarrollo sostenible y el medio ambiente entre los valores de la propia Unión, establece el sistema de distribución de competencias entre ésta y los estados Miembros (siendo la ambiental una competencia compartida), integra el medio ambiente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y ratifica en principio de integración ambiental. Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece el régimen institucional y regula con detalle todas las Políticas de la Unión, incluyendo naturalmente la relativa al Medio Ambiente, con pocas innovaciones en su texto (pues su redacción está bastante depurada desde el Acta Única

Europea), aunque debe resaltarse la integración en el Tratado de la Política Energética, con una incidencia ambiental notable.

Una vez firmado, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el día 14 de diciembre de 2007 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 16616/07, Bruselas, 14.12.2007), se congratuló del acuerdo alcanzado en Lisboa e hizo un llamamiento para una rápida ratificación del nuevo Tratado con el objeto de que pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 2009.

Sin embargo, el referéndum celebrado en Irlanda el 12 de junio de 2008 fue negativo a la ratificación del nuevo Tratado (con un 53'4% de los votos), provocando que otros Estados Miembros paralizaran sus respectivos procesos de ratificación (como la República Checa), imposibilitando cumplir la fecha prevista para su entrada en vigor e introduciendo ciertas dudas y zozobras en el proceso de integración europea.

Ante esta situación, el Consejo Europeo de Bruselas, de 19 y 20 de junio de 2008 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 11018/1/08, Rev. 1, Bruselas, 17.7.2008), tomó nota del resultado del mismo y acordó volver a tratar el asunto en la sesión de octubre, asumiendo las gestiones a realizar durante este período de tiempo por parte de Irlanda.

El Consejo Europeo de Bruselas, de 15 y 16 de octubre de 2008 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 14368/08, Concl. 4, Bruselas, 16.10.2008), escuchó el informe de situación del Primer Ministro irlandés, Sr. Cowen, y acordó abordar la cuestión en la sesión de diciembre.

En efecto, el Consejo Europeo de Bruselas, de 11 y 12 de diciembre de 2008 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 17271/08, Concl. 5, Bruselas, 12.12.2008), toma nota cuidadosamente de ciertas preocupaciones de Irlanda (en cuestiones institucionales y materiales del proceso europeo), garantizando su seguimiento y asumiendo el compromiso de Irlanda, por ello, de conseguir la ratificación del Tratado antes del final del mandato de la actual Comisión (31 de octubre de 2009).

Por tanto, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa queda pendiente de su ratificación y entrada en vigor hasta, al menos, el año 2009.

3. CUMPLIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y REVISIÓN DEL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL

La aplicación de la Estrategia renovada de Desarrollo Sostenible ha continuado en 2008 normalmente, una vez que la Comisión publicó en 2007 su Informe provisional sobre la misma, y fue objeto de debates abiertos en el

Consejo de Medio Ambiente de 30 de octubre de 2007 (Luxemburgo, doc. 14178/07) y en el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía de 29 de noviembre a 3 de diciembre de 2007 (Bruselas, doc. 15891/07).

En relación con la revisión del Sexto Programa Ambiental, su proceso (muy lento y retrasado) ha seguido su curso a lo largo de 2008, en base a las Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente, celebrado en Luxemburgo el 28 de junio de 2007 (Sesión nº 2812, doc. 11382/07, Bruselas, 18 de septiembre de 2007, asumiendo el previo doc. 10796/07, Bruselas, 21.6.2007), relativas a un «Nuevo impulso para la Política Medioambiental de la UE», en las que reitera la elaboración de políticas en base al Programa citado y acoge satisfactoriamente la Comunicación de la Comisión sobre la revisión intermedia del mismo, confirma su validez y asume las Estrategias temáticas; mostrando no obstante su preocupación en relación con el cambio climático, los recursos naturales y los residuos.

Sin embargo, mucho más crítico con la revisión del Sexto Programa se ha mostrado el Parlamento Europeo, en su Resolución de 10 de abril de 2008 [doc. P6_TA (2008)0122; elaborada sobre la base del Informe de 13 de marzo de 2008, doc. A6-0074/2008], al considerar «lamentable» el retraso de dicha revisión (de casi un año) y no cumplir el calendario de ejecución de las medidas previstas en el Programa, si bien considera muy positivo el procedimiento de las Estrategias Temáticas, y realizando precisiones más concretas en algunas materias (aplicación de la legislación, biodiversidad, incentivos ambientales, integración de la política ambiental, proceso «legislar mejor» y modificar comportamientos).

Además, en este mismo proceso, la Comisión adoptó la Comunicación sobre «Resumen de la Política Medioambiental en 2007» [COM (2008) 409 final, Bruselas, 2.7.2008], en la que destaca la importancia del paquete de medidas sobre energía y cambio climático, las Estrategias Temáticas, la propuesta sobre emisiones industriales, el Reglamento sobre Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias y Preparados Peligrosos (REACH en sus siglas en inglés), los nuevos instrumentos financieros, la aplicación del proceso «legislar mejor» en materia ambiental, los avances en la integración del medio ambiente en otras Políticas y el liderazgo mundial de la Unión Europea en esta materia; considerando no obstante necesario intensificar la aplicación de esta Política, simplificar y mejorar sus instrumentos, y considera que los principales desafíos para el futuro son la sostenibilidad, la adaptación al cambio climático y la protección de la biodiversidad.

4. CAMBIO CLIMÁTICO Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Nuevamente, durante 2008 la actividad en materia atmosférica se ha centrado casi exclusivamente en el proceso de la variabilidad del clima, al continuar considerándolo prioritario, particularmente, al aprobar el paquete de medidas en materia de energía y cambio climático, cuyo primer visto bueno ya había dado el Consejo Europeo de Bruselas, de 8 y 9 de marzo de 2007.

En efecto, siguiendo el proceso de adopción de medidas en materia energética y climática, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 14 de diciembre de 2007 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 16616/07, Rev. 1, Bruselas, 14 de febrero de 2008), procede a crear un Grupo de Reflexión sobre el Horizonte 2020-2030 con la finalidad de analizar los futuros retos de la Unión, y proponer acciones, entre los que se incluyen, entre otros, el desarrollo sostenible como uno de los objetivos principales de la Unión, así como la energía y la protección del clima.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la energía y el cambio climático, el Consejo Europeo reitera la importancia de aplicar, conforme a sus Conclusiones de marzo de 2007, todos los aspectos del Plan de Acción global 2007-2009 acordado la pasada primavera con objeto de hacer avanzar los tres objetivos de la política energética para Europa: seguridad del abastecimiento, competitividad y cambio climático. Asimismo, toma nota de otras cuestiones relacionadas con estas materias (como tecnología energética, el mercado interior del gas y la electricidad o el transporte sostenible). Por lo que respecta a los instrumentos relacionados con la energía y el cambio climático, el Consejo Europeo espera con interés el segundo conjunto de propuestas normativas de la Comisión (el primer paquete lo propuso la Comisión el 10 de enero de 2007), cuya presentación se prevé para enero de 2008, y destaca la importancia de que se llegue a un acuerdo sobre estas propuestas en un plazo adecuado.

En efecto, en cumplimiento de lo acordado en el mismo, la Comisión Europea ha propuesto el 23 de enero de 2008 un ambicioso «paquete» de medidas en materia de cambio climático y energía, con la finalidad de luchar contra el cambio climático e impulsar las energías renovables y la eficiencia y el ahorro energético, al estimar que tales objetivos son viables tanto tecnológica como económicamente, y brindar al mismo tiempo una oportunidad comercial única a las empresas europeas.

El eje esencial de esta nueva estrategia se contiene en la Comunicación «Dos veces 20 para 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa»

[COM (2008) 30 final, Bruselas, 23.1.2008; debiendo tenerse en cuenta también el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión relativo al «Paquete de medidas para la aplicación de los objetivos de la UE sobre cambio climático y la energía renovables hasta 2020» SEC (2008) 85, Bruselas, 23.1.2008], cuyo significativo título lo dice todo respecto a sus objetivos, que son los adoptados por el Consejo Europeo citado: reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020 (porcentaje que podrá llegar al 30% si se alcanza un acuerdo mundial), y lograr, al mismo tiempo, que las energías renovables lleguen a representar un 20% del consumo energético en la Unión Europea en 2020. Para alcanzar estos objetivos era necesario que cada Estado Miembro conociera las expectativas existentes y que los objetivos fuesen jurídicamente vinculantes; y en ese sentido fue el papel de la Unión en la Conferencia de Partes del Convenio que se celebró en Bali (Indonesia), en diciembre de 2007.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión formula las directrices políticas para tratar de alcanzar esos objetivos en la Unión Europea. Así, se señala que se trata de avanzar hacia una economía con un nivel de emisiones bajo y un abastecimiento de energía seguro, pero, al mismo tiempo, entendiéndolo como un desafío y como un proceso que abre nuevas puertas al estimar que «la posibilidad de que las políticas ecológicas se conviertan en un estímulo decisivo del crecimiento y el empleo en Europa es real», demostrando así que los cambios necesarios son compatibles con una economía competitiva y próspera, apta para el siglo XXI. En efecto, la Comunicación precisa las oportunidades reales existentes derivadas de esta transición hacia una economía baja en carbono: una reducción de las importaciones de petróleo estimada en 50.000 millones de euros en 2020; el aumento de la participación de las energías renovables en el consumo energético europeo, hasta alcanzar el 20% en 2020, supone un millón de puestos de trabajo, y el crecimiento de las ecoindustrias-empresas con tecnologías bajas en emisiones de carbono, que ahora suponen ya 3'4 millones de trabajos y las tecnologías ecológicas suponen 227.000 millones de euros anuales.

A continuación, la Comisión formula los principios de actuación de la Unión Europea en la materia:

– los objetivos deben cumplirse para garantizar a los europeos la realidad del cambio, convencer a los inversores para que continúen invirtiendo y mostrar a los socios del mundo que el propósito de la Unión es serio, por lo que las propuestas han de ser efectivas y lo bastante sólidas para que sean creíbles, así como contar con mecanismos suficientes para que se cumplan;

- el esfuerzo de los Estados Miembros ha de ser financieramente justo;
- los costes derivados del cambio climático deben minimizarse mediante propuestas que limiten el precio de la adaptación de la economía europea; debiendo tenerse en cuenta los costes en las propuestas así como las repercusiones de las mismas sobre el empleo y la competitividad;
- la Unión Europea debe insistir aún más en disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (hasta alcanzar una reducción de las mismas del 50% en 2050), par lo que debe estimularse el desarrollo tecnológico y garantizar la incorporación de nuevas tecnologías, mediante instrumentos apropiados, y
- la Unión Europea debe hacer lo posible para promover un acuerdo internacional para reducir esas emisiones (en el que la Unión propone llegar a asumir hasta una reducción del 30% en 2020).

Seguidamente, la Comunicación expone los instrumentos propuestos para alcanzar tales objetivos, que se concretan en la misma y se articulan en propuestas concretas.

1) Actualización del régimen europeo del comercio de derechos de emisión, que se materializa en la Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero [COM (2008) 16 final, Bruselas, 23.1.2008; debiendo tenerse en cuenta el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, complementario, SEC (2008) 53, Bruselas, 23.1.2008]; elaborada teniendo en cuenta la Comunicación de la Comisión sobre «Construcción de un mercado mundial del carbono-Informe elaborado de conformidad con el artículo 30 de la Directiva 2003/87/CE» [COM (2006) 676 final, Bruselas, 13.11.2006].

Las novedades más destacables de la Propuesta de Directiva hacen referencia a la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva original; a la posibilidad de los Estados Miembros de excluir del régimen comunitario algunas instalaciones de combustión; al establecimiento de un régimen armonizado en toda la Unión Europea, con normas comunes, sustituyéndose los Planes de Asignación de Emisiones por subastas de derechos o por un sistema de asignación libre regulado mediante normas comunitarias únicas; al prever medidas de apoyo a algunas industrias grandes consumidoras de energía en caso de fuga de carbono y medidas sobre los instrumentos de flexibilidad de Kioto y sobre proyectos de los Estados Miembros de reducción de emisiones fuera del régimen comunitario; se matizan y simplifican las normas sobre seguimiento y notificación de emisiones; se prevén medidas aplicables en el

supuesto de celebración de un futuro acuerdo internacional sobre el cambio climático y se modifican los Anexos.

2) Reducciones de emisiones en sectores no integrados en el sistema de comercio de derechos de emisión [COM (2008) 17 final, Bruselas, 23.1.2008].

3) Una nueva era para la energía renovable, materializada en la Propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables [COM (2008) 19 final, Bruselas, 23.1.2008].

4) Eficiencia energética, desarrollada en la Comunicación sobre la «Evaluación de los Planes Nacionales de Eficiencia Energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE. Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética» [COM (2008) 11 final, Bruselas, 23.1.2008].

5) Estimular el potencial para reducir aún más las emisiones de gases, mediante la continuación del Plan Estratégico de la UE sobre Tecnología Energética [COM (2007) 723 final, Bruselas, 22.11.2007], que es asumido por el Consejo de Energía celebrado el 28 de febrero de 2008 (Consejo de la UE, doc. nº 6326/1/08, Rev. 1, Brusela, 28 de febrero de 2008), la Comunicación titulada «Apoyar la demostración de la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles» [COM (2008) 13 final, Bruselas, 23.1.2008], que constituye el texto general en materia de captura y almacenamiento de dióxido de carbono, manteniendo así la generación de electricidad a partir de combustibles fósiles con una reducción radical de la presencia de carbono, y la Propuesta de Directiva relativa al Almacenamiento Geológico de Dióxido de Carbono [COM (2008) 18 final, Bruselas, 23.1.2008, y el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, complementario, sobre la Propuesta, SEC (2008) 55, Bruselas, 23.1.2008], que establece el régimen jurídico de la inyección y el almacenamiento de CO₂ en formaciones geológicas subterráneas de forma permanente.

6) Nuevas directrices sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente, que complementarias de las medidas anteriores, aunque con una finalidad mucho más amplia, que fueron adoptadas por la Comisión también el mismo 23 de enero de 2008 (Comisión Europea, «Marco Comunitario de las Ayudas de Estado para la Protección del Medio Ambiente», publicadas en DOUE C 82, 1.4.2008) que se vinculan directamente a la Política Energética de la Unión Europea.

Una vez presentadas las propuestas anteriores (que, por cierto, fueron recibidas con algo de reticencia en Alemania y Francia, y por el sector industrial europeo, principalmente por su alto coste), el debate de las mismas,

para su visto bueno, se produjo principalmente en el Consejo de Medio Ambiente y en el Consejo Europeo, ambos celebrados en marzo de 2008.

No obstante, en este mismo sentido, deben destacarse las Conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas, de 12 de febrero de 2008 sobre «La eficacia de los instrumentos económicos para lograr los objetivos relativos a la energía y al cambio climático» (Consejo de la Unión Europea, doc. nº 5848/1/08, Rev. 1, Bruselas, 6 de febrero de 2008, sobre el proyecto, y doc. nº 6410/08, Bruselas, 12 de febrero de 2008, sobre el texto aprobado), y por el Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, celebrado en Bruselas el 28 de febrero de 2008 (Sesión nº 2854, doc. nº 6722/08).

Con la finalidad de preparar el Consejo de Medio Ambiente, a celebrar en marzo, la Presidencia eslovena del Consejo plantea a los Estados Miembros una serie de preguntas con la finalidad de orientar el debate del mismo sobre el «Conjunto de medidas de aplicación para lograr los objetivos de la UE sobre cambio climático y energías renovables» (Consejo de la Unión Europea, docs. nº 6404/08, Bruselas, 18 de febrero, y doc. nº 6683/08, Bruselas, 26 de febrero de 2008), describiendo los acuerdos y textos en la materia, y formulando diversas cuestiones sobre el probable impacto de las medidas en las negociaciones internacionales sobre el clima, la revisión del comercio de derechos de emisión y la captura y almacenamiento de dióxido de carbono o los criterios de sostenibilidad en relación con la biomasa o los biocombustibles.

Seguidamente, el Consejo de Medio Ambiente de 3 de marzo de 2008 (Sesión nº 2856, Acta provisional, doc. nº 6847/08, Bruselas, 3 de marzo de 2008) adopta, en primer lugar, las Conclusiones que constituyen su contribución al Consejo Europeo de primavera, en las que, sin perjuicio de referirse a otras cuestiones (desarrollo sostenible, pérdida de biodiversidad, tecnologías ambientales, producción y consumo sostenibles y el proceso «legislar mejor»), incluye como primera prioridad la materia relativa a «cambio climático-energía», en la que acoge satisfactoriamente los resultados de Conferencia de Bali, y la participación de la Unión en tal proceso, así como la presentación por la Comisión de las propuestas ya señaladas del mes de enero, estimando adecuado alcanzar un acuerdo sobre las mismas a finales de 2008 ó principios de 2009, sobre la base de ciertos principios (garantizar que los objetivos en materia de emisiones y energías renovables puedan alcanzarse, que los esfuerzos requeridos sean compartidos por todos los Estados Miembros, deberá tenerse en cuenta la relación coste-eficacia, las medidas deben permitir avanzar a la Unión más allá de 2020 y continuar avanzando en mayores reducciones de emisiones, en el contexto internacio-

nal), reconoce la preocupación por el riesgo de fuga de carbono en el sistema internacional, acoge los proyectos de la Comisión sobre revisión de la Directiva sobre comercio de emisiones y sobre captura y almacenamiento de dióxido de carbono, subraya la importancia del uso de biocarburantes en el transporte, destaca los regímenes de apoyo eficaces para las energías renovables y el aumento de la eficiencia energética y seguridad de suministro e invita a los Estados Miembros a continuar los esfuerzos para reducir las emisiones mediante medidas y políticas amplias y ambiciosas. Además, finalmente, el Consejo debatió el «paquete» de medidas energéticas y sobre cambio climático, con la finalidad de avanzar hacia su aprobación, después de su estudio por el Consejo Europeo de primavera.

Por otra parte, de acuerdo con lo solicitado por el Consejo Europeo de primavera de 2007, y resaltando su novedad, el Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común y la Comisión Europea ha elaborado para su remisión al Consejo Europeo un documento sobre «El Cambio Climático y la Seguridad Internacional» (doc. S113/08, Bruselas, 14 de marzo de 2008), que, con cierto alarmismo, estima que, aún cuando en 2050 las emisiones quedaran reducidas a menos de la mitad de los niveles de 1990, sería difícil de evitar un aumento de la temperatura de hasta 2º C por encima de los niveles preindustriales, lo que planteará riesgos graves para la seguridad, que se incrementarán si prosigue el calentamiento (haciendo referencia a cambios acelerados, irreversibles e imprevisibles); por lo que «la inversión en atenuación para evitar dichas situaciones, así como la búsqueda de maneras de adaptarse a lo inevitable, debería ir de la mano con el hacer frente a las amenazas a la seguridad internacional que origina el cambio climático; [cuestiones ambas que]... deben considerarse parte de la política de seguridad preventiva», y debiendo tenerse en cuenta que «el núcleo del desafío es que el cambio climático amenaza sobre cargar a países y regiones de por sí frágiles y proclives al conflicto» y que los riesgos correspondientes no sólo son de carácter humanitario sino que también incluyen riesgos políticos y de seguridad que afectan directamente a los intereses europeos. En base a esto, y como necesaria respuesta de la Unión Europea a tales amenazas a la seguridad internacional derivadas del cambio climático, el Informe estima imprescindible aumentar los conocimientos y las capacidades a escala europea, así como las actividades de prevención y de respuesta temprana a catástrofes y conflictos; debe seguirse consolidando la posición de liderazgo de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático con la finalidad de alcanzar en 2009 un ambicioso acuerdo para después de 2012, con medidas tanto de mitigación de los efectos como de adaptación al cambio climático, y, finalmente, aumentar la cooperación con terceros Estados.

Teniendo en cuenta los textos anteriores, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 13 y 14 de marzo de 2008 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 7652/08, CONCL 1, Bruselas, 14 de marzo de 2008), señala, en la parte dedicada a «Cambio climático y Energía», que los compromisos «firmes y ambiciosos» asumidos por la Unión en 2007 deben traducirse ahora en resultados; estimando que el reto crucial que se plantea es «velar por que esta transición hacia una economía con baja emisión de carbono segura y sostenible se gestione de tal forma que resulte compatible con el desarrollo sostenible, la competitividad, la seguridad de abastecimiento, la seguridad alimentaria, una hacienda pública sana y sostenible, y la cohesión económica y social de la UE»; con lo que la Unión Europea se compromete a contribuir al plan de acción de Bali con la finalidad de lograr un acuerdo para después de 2012 «que garantice un incremento de los flujos de financiación e inversión con vistas tanto a la atenuación del cambio climático como a la adaptación al mismo», y que, «teniendo presente que la energía y el clima son partes integrantes de la Estrategia de Lisboa, este acuerdo contribuirá positivamente asimismo a los objetivos de crecimiento y empleo en un sentido más general».

Seguidamente, respecto al «paquete» de propuestas de 2007, el Consejo Europeo estima que «constituye un buen punto de partida y una buena base para llegar a un acuerdo», con la finalidad de adoptarlo a finales de 2008 o principios de 2009, a más tardar. A continuación, el Consejo Europeo reconoce el problema del riesgo de fuga de carbono y la preocupación que genera en ciertos sectores, especialmente expuestos a la competencia internacional, por lo que debe analizarse y abordarse con carácter urgente en la nueva Directiva sobre comercio de derechos de emisión, de tal modo que si las negociaciones internacionales fracasan, se puedan tomar medidas adecuadas.

Por otra parte, el Consejo Europeo reitera la importancia de un aumento de la seguridad energética de la Unión Europea y de sus Estados miembros, y que, a la vez que tanto la actuación en los ámbitos del cambio climático y la energía como en los del mercado interior de la energía y las nuevas tecnologías contribuirán a este objetivo, es menester seguir trabajando con firmeza en el mayor desarrollo de la dimensión exterior de la política energética europea (2007-2009); por lo que el Consejo Europeo celebra los avances conseguidos en este sentido, y anuncia que llevará a cabo una evaluación exhaustiva de los avances en su aplicación y de las nuevas actuaciones necesarias de acuerdo con la próxima Revisión Estratégica del Sector de la Energía, a presentar en noviembre de 2008 y que refrendará el Consejo Europeo de primavera de 2009, la cual servirá de base para el nuevo Plan de

Acción Energético a partir del año 2010, que deberá adoptar el Consejo Europeo de primavera de 2010.

Finalmente, en relación con la transición hacia una economía con baja emisión de carbono segura y sostenible, el Consejo Europeo estima que tendrá repercusiones en numerosas Políticas, así como en la vida económica y cotidiana de los ciudadanos, por lo que se requieren Políticas coherentes que exploten las sinergias relacionadas con la energía y el cambio climático en los otros tres sectores prioritarios de la Estrategia de Lisboa, así como en otros ámbitos de intervención de la Unión Europea.

A continuación, el Consejo Europeo de Bruselas, de 19 y 20 de junio de 2008 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 11018/08, Rev. 1, Concl. 2, Bruselas, 17 de julio de 2008), celebra los progresos realizados respecto de un acuerdo ambicioso, mundial y completo sobre el cambio climático para después de 2012; estimando que hay que acelerar el ritmo de las negociaciones para poder llegar a un acuerdo en la reunión de Copenhague en 2009 que sea coherente con el límite de 2º C, por lo que, con la finalidad de conseguir un acuerdo sobre la posición de la UE en el Consejo Europeo de primavera de 2009, invita a la Comisión a que presente una estrategia completa de ampliación de la financiación y las inversiones tanto para fines de atenuación como de adaptación al cambio climático. Además, se estima que, para conservar el liderazgo internacional, la Unión debe llegar rápidamente a un acuerdo sobre su conjunto de medidas relativas al cambio climático y la energía, asumiendo positivamente los avances realizados en relación con las diferentes propuestas legislativas, e insta lograr un acuerdo en consonancia con los principios y los objetivos temporales fijados en la sesión del Consejo Europeo celebrada en marzo de 2008.

De acuerdo con el compromiso asumido, el Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre de 2008 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 14368/08, Concl. 4, Bruselas, 16 de octubre de 2008), ya con la crisis económica actual en primera línea de los debates mundiales, confirma su determinación de cumplir los ambiciosos compromisos de su política de cambio climático y energía que acordó en sus sesiones de marzo de 2007 y de 2008, y solicita a la Presidencia y a la Comisión que intensifiquen los trabajos en las próximas semanas con la finalidad de que el Consejo Europeo pueda decidir, en la sesión de diciembre de 2008, sobre las soluciones adecuadas a los retos que supone su aplicación para todos los sectores de la economía europea, y para todos los Estados miembros, atendiendo a la situación específica de cada uno de ellos y velando siempre por una satisfactoria relación coste-eficacia que se establezca de manera rigurosa. Además, considera que

la seguridad del abastecimiento de energía es una prioridad de la Unión Europea que requiere la responsabilidad y la solidaridad de todos los Estados miembros, por lo que ha decidido intensificar los trabajos en curso.

Poco después, la Comisión presenta otro «paquete» de propuestas que completan las iniciativas de 2007 y de enero de 2008, que hace referencia a las siguientes cuestiones:

* Comunicación sobre «Segunda revisión estratégica del sector de la energía. Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía» [COM (2008) 781 final, Bruselas, 13.11.2008],

* Libro Verde «Hacia una Red Europea de Energía Segura, Sostenible y Competitiva» [COM 782 (2008) 782 final, Bruselas, 13.11.2008],

* Comunicación sobre «Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20%» [COM (2008) 772 final, Bruselas, 13.11.2008],

* Comunicación sobre «Energía eólica marítima: Acciones necesarias para alcanzar los objetivos de Política Energética para el año 2020 y los años posteriores» [COM (2008) 768 final, Bruselas, 13.11.2008],

* Comunicación sobre la Directiva relativa a «La seguridad del suministro de gas natural» [COM (2008) 769 final, Bruselas, 13.11.2008],

* Comunicación sobre «Ahorrar más energía en Europa mediante la producción combinada de calor y electricidad» [COM (2008) 771 final, Bruselas, 13.11.2008],

* «Propuesta de Directiva por la que se obliga a los Estados Miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos» [COM (2008) 775 final, Bruselas, 13.11.2008],

* Comunicación sobre «Actualización del Programa Indicativo Nuclear en el contexto de la Segunda Revisión Estratégica del Sector de la Energía» [COM (2008) 776 final, Bruselas, 13.11.2008],

* Propuesta de Directiva sobre indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada [COM (2008) 778 final, Bruselas, 13.11.2008],

* Propuesta de Directiva sobre el etiquetado de los neumáticos en relación con la eficiencia en términos de consumo de carburantes y otros parámetros esenciales [COM (2008) 779 final, Bruselas, 13.11.2008] y

* Propuesta de Directiva relativa al rendimiento energético de los edificios [COM (2008) 780 final, Bruselas, 13.11.2008].

Finalmente, el Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 17271/08, Concl. 5, Bruselas, 12 de diciembre de 2008) llegó a un acuerdo sobre el «paquete cambio climático-energía», asumiendo los acuerdos reflejados en el documento del Consejo nº 17215/08 (Secretaría General del Consejo, «Elementos de la fórmula transaccional final», Bruselas, 12 de diciembre de 2008), al estimar que garantizará la aplicación de los ambiciosos compromisos adoptados en las sesiones de marzo de 2007 y de 2008, en particular el objetivo de la reducción en un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el año 2020. Además, el Consejo Europeo confirma el compromiso de la Unión Europea de aumentar la reducción hasta el 30%, en el marco de un acuerdo mundial ambicioso y global, a debatir en la reunión de Copenhague sobre el cambio climático para después de 2012, siempre que los demás países desarrollados se comprometan a lograr unas reducciones comparables de las emisiones y que los países en desarrollo más avanzados económicamente hagan una contribución adaptada a sus respectivas responsabilidades y capacidades. Para ello, se prevé que la Comisión presentará al Consejo Europeo de marzo de 2010 un análisis detallado del resultado de la Conferencia de Copenhague, incluyendo, en su caso, el aumento de la reducción del 20% al 30%, y que, sobre esta base, el Consejo evaluará la situación, incluidos sus efectos sobre la competitividad de la industria europea y los demás sectores económicos.

En materia normativa, debe destacarse la adopción de la Directiva 2008/101/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DOUE L 8, 13.1.2009), mediante la cual se aplica este régimen a las actividades de aviación incluidas en el Anexo I (que excluye algunos vuelos en relación con el transporte de las más altas autoridades de los Estados Miembros, los vuelos militares, los relativos a actividades de búsqueda y salvamento, los relativos a actividades de investigación, etc.), teniendo en cuenta que desde el 1 de enero de 2012 se aplicará a todos los vuelos con destino u origen en un aeródromo de un Estado Miembro al que se le aplique el Tratado (art. 3 bis y Anexo I).

La asignación a los operadores de aeronaves (persona que opera la misma en el momento de realizar la actividad de aviación del Anexo I o su propietario si se desconoce la identidad del anterior, ex art. 3, o) de los derechos de emisión para el año natural de 2012 corresponderá al 97% de

las emisiones históricas del sector de la aviación (que será fijadas por la Comisión a más tardar el 2 de agosto de 2009); fijándose en el 95% multiplicado por los años del período correspondiente para el resto de los períodos posteriores al 1 de enero de 2013 fijados; porcentajes que pueden revisarse (art. 3 quater). Derechos de emisión que serán objeto de subasta en un 15% en los períodos señalados, cuya aplicación se remite a un Reglamento, previendo expresamente que su expedición no será gratuita de forma obligatoria; ingresos por tales subastas que se recomienda a los Estados Miembros utilicen en la lucha contra el cambio climático (art. 3 quinquies). Asimismo, se regula el sistema de asignación y expedición de los derechos de emisión a los operadores de aeronaves, la reserva especial para determinados operadores, los planes de seguimiento y notificación, la aplicación en este ámbito de RCE y URE y la verificación de la información y los datos, así como las medidas de terceros países (arts. 3 sexies septies y octies, art. 11 bis, art. 15 y 25 bis).

Asimismo, en relación con este ámbito (aunque se integran más estrictamente en la Política Energética) deben mencionarse el Reglamento (CE) nº 106/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, sobre un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos (DOUE L 39, 13.2.2008), el Reglamento (CE) nº 1275/2008, de la Comisión, de 17 de diciembre de 2008, sobre desarrollo en materia de los requisitos de diseño ecológico aplicables al consumo de energía eléctrica en los modos «preparado» y «desactivado» de equipos eléctricos y electrónicos domésticos y de oficina (DOUE L 339, 18.12.2008), y la Propuesta de Directiva que instaure en marco sobre requisitos de diseño ecológico de los productos relacionados con la energía [COM (2008) 399 final, Bruselas, 16.7.2008], que supone la refundición de la Directiva original de 2005 con las modificaciones posteriores.

Finalmente, en la actividad ordinaria de la Unión Europea en materia de protección de la atmósfera debe destacarse la Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre la Calidad del Aire Ambiente y una Atmósfera más limpia en Europa (DOUE L 152, 11.6.2008), cuya finalidad principal, de acuerdo con la Estrategia Temática de 2005, es sustituir la Directiva de Evaluación de 1996 y otras posteriores de desarrollo (sobre valores límite, ozono e intercambio de información, de 1977 a 2000), para incorporar los últimos avances científicos y la experiencia acumulada, así como clarificar y simplificar los textos.

Su contenido normativo, sobre la base de la obligación de los Estados Miembros de designar a las autoridades y organismos responsables en la materia, y las zonas y aglomeraciones en las que se llevarán a cabo las actividades

correspondientes (arts. 3 y 4), establece en primer lugar el sistema de evaluación de la calidad del aire (arts. 5 a 11), que fija los umbrales superior e inferior de evaluación de los contaminantes del Anexo II-A (dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, determinadas partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono), los cuales permitirán la clasificación de las zonas y aglomeraciones. A continuación, se regula el proceso de evaluación real de dichas zonas y aglomeraciones (mediciones fijas o no; puntos de muestreo, métodos de referencia y el sistema especial para el ozono).

El segundo eje de la norma es la gestión de la calidad del aire (arts. 12 a 22), obligando a los Estados Miembros a no superar los valores límite y umbrales de alerta establecidos (Anexos XI a XIV, en función de los contaminantes y los ámbitos a proteger), así como a realizar las acciones correspondientes para cumplir las prescripciones normativas, previendo supuestos excepcionales de superación de los mismos (por fuentes naturales o uso de sal y arena en las carreteras durante el invierno) y prórrogas en los plazos para cumplir las obligaciones fijadas.

De acuerdo con lo anterior, y en función de la situación concreta en cada Estado Miembro y en cada zona y aglomeración, la nueva Directiva establece la obligatoriedad de los Estados Miembros de elaborar instrumentos de planificación que agrupen y prevean las medidas a adoptar para mantener y mejorar la calidad del aire en la Unión (arts. 23 a 25). Así, en primer término, se prevén los Planes de Calidad del Aire, a elaborar por los Estados Miembros cuando en las zonas citadas se superen los valores, y los márgenes de tolerancia, establecidos en los Anexos XI a XIV (incluyendo las medidas adecuadas y para los sectores más vulnerables, con el contenido previsto en el Anexo XV-A, y siendo posible la elaboración de varios en función de los contaminantes concretos). En segundo lugar, los Estados adoptarán Planes de Acción a corto plazo, cuando en una zona determinada exista el riesgo de que el nivel de contaminantes supere uno o más de los umbrales del Anexo XII, o, según los casos, si se superan los valores de los Anexos VII, XI y XIV o el umbral de alerta del ozono (Anexo XII-B), incluyendo medidas eficaces para controlar o suspender actividades que contribuyan a aumentar el riesgo de superar los valores y umbrales señalados, siendo posible, para ello, incluir medidas relativas a la circulación de vehículos de motor, obras de construcción, instalaciones industriales, buques amarrados, uso de productos, calefacciones domésticas y otras destinadas a los sectores más vulnerables de la población, como niños y personas mayores. Previéndose, finalmente, la obligación de Estados Miembros afectados de informar a otros en los supuestos de incidencia transfronteriza de los procesos de superación de

los valores y umbrales señalados, así como la cooperación mutua en los planes para corregir las situaciones y en la aplicación de las medidas correspondientes.

Finalmente, la norma establece el régimen de información y comunicación de datos (arts. 26 a 28) y otras disposiciones varias (Comité de Calidad del Aire Ambiente, sanciones a aplicar por los Estados Miembros en casos de incumplimiento, revisión de la misma e incorporación al Derecho interno, en junio de 2010, ex arts. 29 a 35).

5. BIODIVERSIDAD Y RECURSOS NATURALES

Sin perjuicio de la adopción de normas de aplicación de la Directiva de Hábitats Naturales de 1992, durante 2008 debemos resaltar la Comunicación de la Comisión relativa a la «Evaluación intermedia de la aplicación del Plan de Acción Comunitario para la Biodiversidad» [COM (2008) 864 final, Bruselas, 16.12.2008], prevista en la Comunicación en la materia de mayo de 2006 [COM (2006) 216 final], que parte de reconocer un estado de conservación desfavorable en alrededor de un 50% de las especies protegidas por ésta Directiva, si bien se reconoce asimismo cómo la legislación comunitaria puede cambiar la tendencia referida; para lo cual prevé la necesidad de actuar en la Unión Europea (mediante la protección de los hábitats y especies más importantes, preservar y restaurar la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en la zonas rurales, y en el medio marino, reforzar la compatibilidad del desarrollo regional y territorial con la biodiversidad y reducir el impacto en la biodiversidad de las especies exóticas invasivas y de los genotipos exóticos), de actuar en el mundo (reforzando la eficacia de la gobernanza internacional en la materia, reforzar el apoyo a la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en la ayuda exterior de la Unión y reducir el impacto del comercio internacional en las biodiversidad y los servicios de los ecosistemas a escala mundial), de actuar sobre la biodiversidad y el cambio climático (para apoyar precisamente la adaptación de la Unión al mismo), y de emprender acciones para ampliar la base de conocimientos en la materia. Además, se prevé la necesidad de garantizar una financiación adecuada, reforzar el proceso decisorio y de aplicación en la Unión, crear asociaciones en la materia, mejorar la educación, la concienciación y la participación del público, y establecer su seguimiento.

Asimismo, es destacable, aunque tiene un alcance más amplio, la Comunicación sobre «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo» [COM (2008) 699 final, Bruselas, 4.11.2008], en la que, sobre la base de poner de mani-

fiesto la importancia de su acceso y su obtención a precios asequibles para la economía de la Unión, analiza la situación de suministro en Europa y los cambios en los mercados mundiales, para continuar posteriormente planteando una estrategia integrada en la materia, cuyos ejes son el acceso a las materias primas en los mercados mundiales a precios no distorsionados (mediante el refuerzo de los Estados terceros, el fomento de un clima de inversiones favorables para aumentar la oferta y la gestión sostenible de las materias primas), potenciar un suministro sostenibles de materias primas de fuentes europeas y reducir el consumo de la Unión de materias primas primarias; formulando una iniciativa sobre materias primas (con diez acciones variadas).

6. PRODUCCIÓN, DISEÑO Y ETIQUETADO ECOLÓGICOS

Habiéndose aprobado en 2007 el Reglamento sobre Producción y Etiquetado de los Productos Ecológicos (DOUE L 189, 20.7.2007), mediante el Reglamento (CE) n° 889/2008, de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008 (DOUE L 250, 18.9.2008), modificado por Reglamento (CE) n° 1254/2008, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2008 (DOUE L 337, 16.12.2008), se adoptan las disposiciones de aplicación del mismo (en materia de producción, transformación, envasado, transporte y almacenamiento de los productos; etiquetado; controles; y transmisión de información y otras disposiciones).

En este mismo sentido debe tenerse en cuenta asimismo el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 29 de mayo de 2008, sobre «La producción ecológica» (DOUE C 224, 30.8.2008), en el que apoya decididamente las iniciativas encaminadas a desarrollar una política comunitaria en este sector.

En materia de diseño ecológico en productos que utilizan energía, en ejecución de la Directiva 2005/32/CE (DOUE L 191, 22.7.2005), mediante Decisión 2008/591/CE, de la Comisión, de 30 de junio de 2008, se crea el Foro Consultivo sobre Diseño Ecológico (DOUE L 190, 18.7.2008), con funciones consultivas en esta materia, y la Comunicación de la Comisión de 21 de octubre de 2008 ha establecido «el Plan de Trabajo para 2009-2011» [COM (2008) 660 final, Bruselas], en la que se establecen los productos y las medidas a aplicar para el cumplimiento de la Directiva en estos años.

Finalmente, en materia de etiquetado ecológico, y después de varios años de aplicación de los Reglamentos anteriores, la Comisión ha adoptado la Propuesta de Reglamento sobre un Sistema de Etiqueta Ecológica Comuni-

taria [COM (2008) 401 final, Bruselas, 16.7.2008], que sustituirá, una vez que entre en vigor, al Reglamento de 2000, y que trata de simplificar el sistema, adaptarlo a otras medidas de producción y consumo sostenibles, ampliar su ámbito de aplicación, armonizar este sistema con otros existentes, aumentar las categorías de productos y acelerar la elaboración de criterios sobre los mismos, incluir directrices sobre contratación pública ecológica, simplificar los procedimientos de evaluación o incluir el marketing, entre otras cuestiones.

En este mismo contexto, debemos destacar la Comunicación de la Comisión sobre «El Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible» [COM (2008) 397 final, Bruselas, 16.7.2008], en la que, de forma ambiciosa, analiza la situación y propone acciones para adoptar modelos de consumo y de producción más sostenibles (con propuestas en materia de diseño ecológico, etiquetado de productos, incentivos, contratación pública ecológica, eficiencia en el uso de recursos, innovación ecológica y mejora del potencial ambiental de la industria).

7. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA

Teniendo en cuenta que el Reglamento (CE) nº 1367/2006 (DOUE L 264, 25.9.2006), sobre disposiciones de aplicación del Convenio de Aarhus, prevé la adaptación de los Reglamentos internos de las Instituciones y Organismos al mismo, mediante Decisión 2008/401/CE, Euratom, de la Comisión, de 30 de abril de 2008, modifica su Reglamento interno para adaptarlo al mismo (DOUE L 140, 30.5.2008), e introduciendo en el mismo disposiciones sobre el acceso a la información ambiental, participación del público y la regulación de la revisión interna (solicitudes, admisibilidad, aspectos sustantivos y medidas reparadoras).

8. AGUAS

En la acción de la Unión en materia de aguas, de acuerdo con la Directiva Marco de 2000, la Directiva 2008/105/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las Normas de Calidad Ambiental en el ámbito de la Política de Aguas (DOUE L 348, 24.12.2008), que procede a derogar varias Directivas de los años ochenta y modifica otras, incluyendo la propia Directiva Marco (arts. 10 a 12). La nueva norma establece las normas de calidad ambiental para las sustancias prioritarias y otros contaminantes, según la Directiva Marco, con la finalidad de alcanzar un

buen estado químico de las aguas superficiales; y que se fijan en el Anexo I-Parte A (arts. 1 y 3), se regula el inventario de emisiones, vertidos y pérdidas, la contaminación transfronteriza, los informes a realizar y la revisión de la propia Directiva (arts. 5 a 7).

Además, en desarrollo del Sexto Programa Ambiental y de la Estrategia Temática en la materia, se aprobó la Directiva 2008/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un Marco de Acción Comunitaria para la Política del Medio Marino-Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (DOUE L 164, 25.6.2008), cuya finalidad es establecer el marco en que los Estados Miembros deben adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino antes de 2020; para lo cual se elaborarán y aplicarán estrategias marinas con el objetivo de proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, en lo posible, recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que hayan sido afectadas negativamente, así como prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación, para velar por que no produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad y los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar. Estas estrategias aplicarán un enfoque ecosistémico para garantizar la compatibilidad entre las actividades humanas y la protección ambiental; contribuyendo en conjunto a la coherencia entre las diferentes políticas, acuerdos y medidas legislativas que inciden en el medio marino (art. 1). La directiva se aplica a las aguas marinas (cuya definición se establece en el art. 3-1º), excluyendo las actividades de defensa o seguridad nacional (si bien los Estados Miembros han de esforzarse al aplicar éstas en hacerlas compatibles con los objetivos de la Directiva, ex art. 2).

A efectos de aplicar la Directiva, el art. 4 define varias regiones marinas (Mar Báltico, Mar Mediterráneo, Mar Negro, etc.), sobre las cuales los Estados Miembros, en cada caso concreto, elaborarán una estrategia marina (y de forma coherente y coordinada si se ven afectados dos o más Estados Miembros), cuyo proceso de evaluación inicial del estado ambiental de las aguas afectadas, definición del buen estado ambiental de las mismas, establecimiento de objetivos ambientales e indicadores y elaboración y aplicación de un programa de seguimiento se establece entre 2012 y 2014, así como un programa de medidas a elaborar e iniciar entre 2015 y 2016 (art. 5); previéndose la cooperación regional entre los Estados Miembros en la materia y la necesidad de que los mismos Estados Miembros designen y remitan a la Comisión, entre el 15 de julio de 2010 y el 15 de enero de 2011, en cada región marina, la autoridad o autoridades competentes responsables de la aplicación de la Directiva regulándose con detalle la preparación de las estra-

teguas (evaluación, definición del buen estado ambiental, definición de objetivos ambientales, programas de seguimiento y notificaciones y evaluación de la Comisión) y de los programas de medidas para lograr o mantener un buen estado ambiental de las aguas marinas (programas de medidas, excepciones, recomendaciones para la actuación comunitaria y notificaciones y evaluación de la Comisión, ex arts. 8 a 16 y Anexo III). Finalizando la misma con disposiciones en materia de actualización, acceso a la información, informes de la Comisión, revisión, financiación comunitaria o adaptaciones técnicas (arts. 17 a 28).

9. PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS EUROPEAS

Siguiendo las normas sobre protección civil y catástrofes adoptadas en 2007, atendiendo a la seguridad y la lucha contra el terrorismo, se aprobó la Directiva 2008/114/CE, del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la Identificación y Designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la Evaluación de la Necesidad de Mejorar su Protección (DOUE L 345, 23.12.2008), cuya relación con la protección del medio ambiente proviene de la obligación de los Estados Miembros de identificar las «infraestructuras críticas europeas», mediante un procedimiento que incorpora la necesidad de tener en cuenta, entre otros, el impacto económico, valorado en función de la magnitud de las pérdidas económicas o el deterioro de productos o servicios, incluido el impacto medioambiental, en relación con los sectores del Anexo I (energía-electricidad, petróleo y gas, y transporte por carretera, ferrocarril, aéreo, por vías navegables interiores y transporte marítimo y puertos) sobre las que ha de elaborarse y adoptarse un plan de seguridad de la misma, así como la necesidad de contar con un enlace para la seguridad (arts. 1 y 3 a 6).

10. CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN Y EMISIONES INDUSTRIALES

La Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación de 1996, como es sabido, introdujo el permiso integrado en el procedimiento de autorización administrativa de ciertas actividades industriales y la obligatoriedad de uso de las mejores tecnologías disponibles en sus actividades; siendo modificada cuatro veces en 2003 y 2006. De acuerdo con el proceso «Legislar mejor», la Comunidad realiza a menudo procesos de refundición normativa para facilitar el conocimiento de las normas y su mejor aplicación; que, en relación con esta materia, ha finalizado con la aprobación de la

Directiva 2008/1/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación-Versión codificada (DOUE L 24, 29.1.2008), que, naturalmente, mantiene los dos ejes de la Directiva original: la exigencia y regulación de los permisos integrados de autorización administrativa de las actividades industriales del Anexo I (arts. 1 a 9 y 12 a 14) y el uso de las mejores tecnologías disponibles (arts. 9-4º y 10 y 11); añadiendo otras materias, que provienen de modificaciones de la Directiva original (como el acceso a la información y la participación del público en el procedimiento de concesión de los permisos, el acceso a la justicia) o estaban ya previstas en la original.

En relación con el proceso de adopción de la Comunicación y de la Propuesta de Directiva en materia de emisiones industriales, de 2007, durante el año 2008 ha continuado su desarrollo, y así el Comité de las Regiones aprobó el Dictamen de 9 de octubre de 2008 (DOUE C 325, 19.12.2008), en el que, mostrándose en principio favorable al proceso refundidor (de siete Directivas) que supone y a la simplificación de la materia, no obstante se muestra preocupado por ciertas cuestiones (como la envergadura del proceso, las incoherencias y ambigüedades existentes, los problemas para su revisión futura o los derivados de su complejidad y de aspectos técnicos, entre otros).

11. RESIDUOS

La política europea en materia de residuos, que nace en los años setenta del pasado siglo, estableció su marco normativo general en la Directiva de 2006. Sin embargo, antes de su aprobación y, en particular, posteriormente (en el proceso de adopción de la Estrategia Temática de Residuos, desde 2003) se detectan algunos problemas en su aplicación (distinción entre residuos y no residuos o entre recuperación y eliminación, precisión clara de la jerarquía de residuos, etc.) que han obligado a la aprobación de la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los Residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DOUE L 312, 22.11.2008); en concreto, con algún matiz temporal, la Directiva original de 1975, su modificación de 1991 y la señalada de 2006 (art. 41).

La nueva Directiva establece, según sus arts. 1 y 2, medidas para proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos negativos de la generación y gestión de los residuos (definidos como cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse, ex art. 3-1º), la reducción

de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de tal uso; excluyendo de su ámbito de aplicación algunos elementos (efluentes gaseosos, tierra y edificios, suelo no contaminado y materiales en estado natural, residuos radiactivos, explosivos desclasificados y materias fecales) y otros que ya están regulados en otras normas (como aguas residuales, subproductos y cadáveres de animales, y residuos derivados de actividades mineras) o tiene particularidades (sedimentos para prevención de inundaciones o mitigación de sequías, o recuperación de tierras). Además, a efectos normativos, se definen los subproductos, no considerándolos residuos, y de precisa el fin de la condición de residuos (arts. 5 y 6).

La jerarquía de residuos, a efectos de establecer prioridades en la legislación y política correspondientes, se integra por la prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización (como la valorización energética) y la eliminación (cuyas operaciones se precisan en los Anexos I y II); debiendo adoptar los Estados Miembros en su aplicación las opciones que proporcionen el mejor resultado ambiental global, garantizar la aplicación de las normas nacionales sobre consulta y participación, y tendrán en cuenta los principios de precaución y sostenibilidad, viabilidad técnica y económica, protección de recursos y el conjunto de impactos fijados (art. 4).

En el régimen general, la Directiva establece la responsabilidad ampliada del productor, así como las obligaciones de los Estados Miembros en materia de prevención de residuos, valorización, reutilización y reciclado, eliminación, protección de la salud humana y el medio ambiente y costes, asignándolos al productor inicial, al poseedor actual o al anterior (arts. 8 a 14).

A continuación, la Directiva regula (arts. 15 a 22) la gestión de residuos (entendiendo por tal la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de las anteriores, y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluyendo las relativas a negociante o agente, ex art. 3-9º), comenzando por asignar la responsabilidad por tales operaciones (obligando a los Estados Miembros a garantizar que el productor inicial de los mismos o los poseedores posteriores realicen las operaciones del tratamiento de los residuos, por sí mismos o encargándolas a otros, según lo establecido en la Directiva), estableciendo los principios de autosuficiencia y proximidad (obligando a los Estados Miembros a establecer las redes correspondientes de eliminación y valorización de los residuos municipales mezclados recogidos de hogares privados, y de forma autosuficiente), y estableciendo el régimen de los residuos peligrosos (control, prohibición de efectuar mezclas, etiquetado y régimen de los producidos en los

hogares; cuyas características se establecen en el Anexo III) y otros (aceites usados y biorresiduos).

El eje central del sistema normativo gira sobre la exigencia de autorización administrativa, de los Estados Miembros, a cualquier entidad o empresa que tenga intención de llevar a cabo el tratamiento de los residuos, cuyo régimen (expedición, exenciones, condiciones de concesión, registro y normas mínimas exigibles, ex arts. 23 a 27).

Seguidamente, se regula el sistema de planificación en materia de residuos (arts. 28 a 33), a elaborar y aprobar por los Estados Miembros, de manera que mediante uno o varios planes de gestión, por separado o en combinación, se cubra todo su territorio, los cuales deben presentar un análisis actualizado de la situación en la materia, las medidas a adoptarse en relación con las operaciones reseñadas y se evaluará en qué medida se tratan de conseguir los objetivos de la Directiva; precisando detalladamente su contenido y elementos. Además, se obliga también a los Estados Miembros a adoptar programas de prevención de residuos, antes del 12 de diciembre de 2013, que se integrarán en los anteriores, en otros de carácter ambiental o separadamente, y determinarán los objetivos y las medidas de prevención (precisándose ejemplos en el Anexo IV), así como puntos cualitativos o cuantitativos de referencia y los indicadores. Planes y programas respecto de los cuales se prevé la participación del público en su elaboración y su evaluación y revisión, así como la cooperación con otros Estados Miembros y la información a remitir a la Comisión.

La Directiva también establece el régimen de las inspecciones, los registros, el cumplimiento de las normas en la materia (obligando a los Estados Miembros a prohibir el abandono, el vertido o la gestión incontrolada de residuos) y la fijación de sanciones por el incumplimiento de las mismas (arts. 34 a 36); para finalizar con las prescripciones habituales relativas a informes, adaptación a los avances técnicos o la incorporación al Derecho nacional y derogación de normas (arts. 37 a 43).

12. PROTECCIÓN PENAL DEL MEDIO AMBIENTE

Después de la enconada elaboración de una norma similar, que terminó en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, como hemos señalado en Observatorios anteriores, se aprobó la Directiva 2008/99/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la Protección del Medio Ambiente mediante el Derecho Penal (DOUE L 328,

6.12.2008), fundamentada ya en las competencias de política ambiental de la Comunidad Europea.

Al no tener la Comunidad competencias para establecer medidas penales, la Directiva obliga a los Estados Miembros definir como delitos determinadas conductas relacionadas con el medio ambiente (vertidos y emisiones al agua, al aire y al suelo; actividades relativas a los residuos; acciones vinculadas a sustancias peligrosas; otras relacionadas con especies naturales, etc.; precisándose las mismas normativamente en el Anexo A), incluyendo la incitación y la complicidad en tales acciones, las sanciones a las mismas y la responsabilidad de las personas jurídicas en las acciones ilícitas señaladas, así como las sanciones correspondientes a las mismas (arts. 1 a 7).

13. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA

En relación con la actividad general de la Unión Europea, y de acuerdo con el proceso «legislar mejor», la Comisión había elaborado la Comunicación «Una Europa de resultados-La aplicación del Derecho Comunitario» [COM (2007) 502 final, Bruselas, 5.9.2007], en la que analizaba los problemas, complejos, de aplicación del Derecho europeo y proponía algunas medidas.

La traslación de la anterior al área del medio ambiente se realiza mediante la Comunicación de la Comisión sobre «La aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria» [COM (2008) 773 final, Bruselas, 18.11.2008, y Documento de Trabajo SEC (2008), Bruselas, 18.11.2008], en la que señala claramente los problemas generales en la materia (insuficiente atención a los plazos y transposición por los Estados Miembros, falta de conocimientos y sensibilización de las Administraciones nacionales y regionales, falta de capacidad administrativa, deficiencias de las políticas y prácticas nacionales y regionales para garantizar su cumplimiento y escasez y aplazamiento de las inversiones en las infraestructuras necesarias para controlar la contaminación), así como los específicos por sectores (residuos, aguas, actividad industrial, evaluación de impacto ambiental, naturaleza y aire y cambio climático). Seguidamente, el texto plantea algunas posibles soluciones en relación con la prevención de las infracciones (información, indicadores, uso de fondos comunitarios, elaboración de documentos de orientación y fomento del diálogo), propuesta de respuestas eficaces a nivel nacional y regional, intervención de la Comisión, tratamiento más inmediato y exhaustivo de las infracciones más importantes, y medidas de transparencia y diálogo con los ciudadanos y las partes interesadas en la materia.

14. OTROS DOCUMENTOS

La Comisión Europea, en el marco de la reflexión general en materia ambiental y sobre cambio climático y energía, adoptó unas nuevas «Directrices Comunitarias sobre Ayudas Estatales a favor del Medio Ambiente» (DOUE C 82, 1.4.2008), que justifica en el marco de las Políticas Energética y Ambiental de la Unión, y establece como eje esencial «conseguir menos ayudas estatales con objetivos definidos y prueba de sopesamiento para la evaluación de las ayudas», detallando el análisis y el régimen de las ayudas referidas.

Por otra parte, mediante la Decisión 2008/721/CE, de la Comisión, de 5 de agosto de 2008, se ha regulado la estructura consultiva de Comités científicos y expertos en materia de Seguridad de los Consumidores, Salud Pública y Medio Ambiente (DOUE L 241, 10. 9. 2008).

Asimismo, la Comisión adoptó la Comunicación «Contratación pública para un medio ambiente mejor» [COM (2008) 400 final, Bruselas, 16.7.2008, y Documento de Trabajo de la Comisión SEC (2008) 2125, Bruselas 16.7.2008], en la que, y sobre la base de las Directivas de 2004 que permiten la introducción de criterios ambientales en la contratación pública, se plasman los beneficios potenciales de tales procesos, los antecedentes en la materia, los obstáculos a su implantación y la previsión de los objetivos, planteamientos y criterios comunes, los objetivos específicos, la previsión de posibles medidas obligatorias y algunas referencias a la contratación privada.

En materia de información ambiental, debe destacarse la Comunicación de la Comisión «Hacia un Sistema Compartido de Información Medioambiental-SEIS» [COM (2008) 46 final, Bruselas, 1.2.2008], cuya finalidad es analizar y proponer medidas de modernización y simplificación de la recogida, el intercambio y la utilización de los datos necesarios para elaborar y aplicar la política ambiental.

Finalmente, debemos mencionar que, después de años de aplicación, la Comisión ha presentado una Propuesta de nuevo Reglamento relativo a la Participación de Organizaciones en un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales-EMAS [COM (2008) 402 final y Documento de trabajo SEC (2008) 2122, Bruselas, 16.7.2008], que reforma profundamente el sistema en el marco de la nueva política europea de desarrollo y producción sostenibles, con la finalidad de aumentar el número de organizaciones que solicitan la adhesión al Sistema, conseguir el reconocimiento del mismo como Sistema de Gestión medioambiental de referencia, permitir a las organizaciones que soliciten la adhesión a otros sistemas de gestión ambiental

con el objeto de mejorar su sistema hasta el nivel del europeo y general un impacto más allá de las organizaciones registradas en el Sistema Comunitario exigiéndoles que tengan en cuenta las consideraciones ambientales para seleccionar a sus proveedores y prestadores de servicios, e incluyendo referencias a las PYME y pequeñas autoridades públicas, a cambios en el marco institucional y a los nexos con otros instrumentos políticos comunitarios.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

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

DE MANUEL ARAMENDIA, M. J., «Una política energética para Europa. Combatiendo el cambio climático bajo la Presidencia alemana del Consejo en 2007», *Revista General de Derecho Europeo (Iustel)*, nº 15/2008.

ESTEVE PARDO, J., «Derecho del Medio Ambiente», 2ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

— «Protección de la fauna silvestre y modalidades de caza: la STJCE de 18 de mayo de 2006, Asunto C-221/04, Comisión/Reino de España», *Noticias de la Unión Europea*, nº 275, diciembre, 2007.

— «La Política Ambiental de la Unión Europea en materia de Residuos», *Noticias de la Unión Europea*, nº 276, enero, 2008.

— «Política Ambiental de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2008», Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008.

— «La Política Ambiental y sobre Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y al Tratado de Lisboa», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 13/2008.

— «Incidencia del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el Urbanismo y la Edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y la nueva Ley de Suelo», en VARIOS AUTORES, «El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Martín BASSOLS COMA», Tomo III, Ed. Reus, Madrid, 2008.

— «El régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones ambientales estratégicas y las auditorías ambientales en Castilla y León», QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, «Derecho Ambiental en Castilla y León», obra citada.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ,

- D., «Legislación sobre el Cambio Climático», Ed. Tecnos (Grupo Anaya), Madrid, 2009.
- HERAS, I., DÍAZ DE JUNGUITU, A., y MOLINA, J. F., «Evolución de la adhesión al Reglamento EMAS en la Unión Europea y España», *Ambienta*, n° 73/2008.
- HERAS, I., ARANA LANDÍN, G., y MOLINA, J. F., «EMAS *versus* ISO 14001. Un análisis de su incidencia en la UE y España», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n° 2936/2008
- KARAMAT, A., «La politica dell'Unione Europea in relazione alle sanzioni ambientali», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n° 1/2008.
- KROLIK, Ch., «Union européenne. Le Traité de Lisbonne et l'environnement», *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n. 2/2008.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2008», Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)–Ministerio de Medio Ambiente–Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- LOZANO CUTANDA, B., «Derecho Ambiental Administrativo», 9ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2008.
- LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., «Administración y Legislación Ambiental», 5ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2008.
- PEREJO ALFONSO, L. (Dir.), y otros, «Código de Medio Ambiente», Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, «Derecho Ambiental en Castilla y León», 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.
- SANZ RUBIALES, I., «La reducción de gases de efecto invernadero y la política energética», *Noticias de la Unión Europea*, n° 284/2008.
- WINTERSTEIN, A., and TRANHOLM SCHWARZ, B., «Helping to combat climate change: new State aid guidelines for environmental protection», *Competition Policy Newsletter*, n. 2/2008 [<http://ec.europa.eu/competition/Publications/cpn>].
- Medio Ambiente en Europa: http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm
- «Medio ambiente para los europeos» (Revista): http://ec.europa.eu/environment/news/efe/index_es.htm
- Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: <http://ec.europa.eu/sustainable>
- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alicante (especialmente los Boletines de Difusión Selectiva de Información): www.cde.ua.es

- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca:
www.cde.usal.es
- Fundación Entorno: www.fundacionentorno.org

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la protección ambiental ligada a los derechos a la intimidad y a la propiedad

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Sumario

	<u><i>Página</i></u>
1. Valoración general	104
2. Derecho al respeto de la vida privada y familiar: energía eólica e interferencia en el derecho al respeto del domicilio	105
3. Derecho al respeto de los bienes	108
3.1. Protección ambiental, bienestar económico y derecho de propiedad	108
3.2. Complejos hoteleros, contradicción administrativa en la protección de los bienes naturales y culturales e imprecisión judicial	113
3.3. La protección del medio ambiente frente al desarrollo turístico y respeto del derecho de propiedad	115
3.4. Clasificación de espacios naturales y derecho de propiedad ...	117
3.5. Fe pública registral y clasificación del suelo	119
3.6. Restricciones a actividades extractivas por motivos ambientales	121
Lista de sentencias y decisiones, y Bibliografía	123

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos («el Tribunal», «el TEDH» o «Estrasburgo», en adelante) durante el año 2008 ha dictado una jurisprudencia ambiental basada fundamentalmente en la ponderación del derecho de propiedad y los intereses derivados del desarrollo económico con los derechos de carácter medioambiental. Una línea que ya había iniciado años anteriores pero que en 2008 se convierte en la tendencia principal. No obstante, también habrá tenido ocasión de dictar una decisión referida a la perspectiva tradicional de vinculación de las lesiones ambientales con el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Comenzaremos, precisamente, con esta última variante.

* * *

En el año 2008 el TEDH ha vuelto sobre la doctrina de la incidencia de las lesiones al medio ambiente en el goce pacífico del domicilio. En concreto, a través de la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *FÄGERSKIÖLD c. Suecia*, de 26 de febrero de 2008. En ella se recoge la doctrina elaborada a lo largo de los años, desde las primeras decisiones sobre los aeropuertos ingleses (Decisión de la Comisión *Arrondelle c. el Reino Unido*, de 15 de julio de 1980; Decisión *Baggs c. el Reino Unido*, de 16 de octubre de 1985 y sentencia *Powell y Rayner c. el Reino Unido*, de 21 de febrero de 1990) y, principalmente, tras el caso *López Ostra c. España* (2004). En concreto, dirá que la determinación de la violación del artículo 8 CEDH dependerá de la severidad del daño ambiental que se alcance en cada caso. Se tendrán en consideración la duración de las molestias así como los daños que puedan producir a la salud –física o mental– de las personas. No obstante, no tendrá porqué dañarse seriamente la salud para considerar una interferencia injustificada en el derecho al respeto de la vida privada y familiar (casos *Hatton y otros c. el Reino Unido*, de 8 de julio de 2003 y *Taskin y otros c. Turquía*, de 10 de noviembre de 2004). También se considerará el contexto general del medio ambiente. La demanda no prosperará si el daño ambiental es insignificante en comparación con los peligros ambientales inherentes a la vida en cualquier ciudad moderna, tal y como ya se planteó en la sentencia recaída en el caso *Fadeyeva c. Rusia*, de 9 de junio de 2005.

Desde la perspectiva del derecho de propiedad, el TEDH dictó una importante sentencia que constituye un avance significativo un poco antes de comenzar el 2008. Me refiero a la sentencia *Hamer c. Bélgica*, de 27 de noviembre de 2007. En ella se sienta la siguiente doctrina: *no se debe otorgar primacía a los imperativos económicos así como a ciertos derechos fundamentales, como el derecho de*

propiedad, frente a las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, en particular cuando el Estado ha legislado en la materia. Desde la perspectiva de la propiedad, destacan también dos grupos de sentencias procedentes de Grecia y Turquía. En relación con las sentencias griegas, el problema se plantea por las irregularidades administrativas en la clasificación de suelo en zonas turísticas; y, en relación con las sentencias turcas, la problemática viene dada por la transmisión de propiedades que, años antes, han sido clasificadas como suelo público forestal, lo cual impide su edificación o explotación, ignorándolo los adquirentes al no constar su clasificación en el Registro de la Propiedad. Finalmente, también es destacable una última decisión en relación con Dinamarca –Decisión de inadmisión recaída en el caso *PINDSTRUP MOSEBRUG A/S c. Dinamarca*, de 3 de junio de 2008– en la que se da por buena la restricción de una concesión administrativa para la extracción de carbón, en base necesidades referidas a la conservación de la naturaleza.

2. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR: ENERGÍA EÓLICA E INTERFERENCIA EN EL DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO

Los conflictos ambientales que suscitan los generadores de energía eólica penetran en la jurisprudencia de Estrasburgo a través de la Decisión de Inadmisión *FÄGERSKIÖLD c. Suecia*, de 26 de febrero de 2008.

Hechos

A mediados de los años 80, el Sr. y la Sra. Fägerskiöld adquirieron una casa de vacaciones en el municipio de Ödeshög (condado de Östergötland). En 1991 y 1992 el Ayuntamiento concedería sendas licencias para el establecimiento de dos molinos de viento. El primero, a 430 metros de la casa de los demandantes. El segundo, a 620 metros. Estos dos molinos, al parecer, no producían molestias. No obstante, en 1998 se otorgaría otra licencia para establecer un nuevo molino, más cerca de la propiedad de los demandantes, a 371 metros. Este molino podía producir 1,100,000 kWh, cantidad de energía apta para ofrecer calefacción a unos 40 o 50 hogares durante un año.

Según los demandantes, el ruido constante y palpitante y los efectos lumínicos del molino eran muy molestos. Por estos motivos y al considerar que el nuevo molino fue colocado mucho más cerca de su casa, así como por no haber sido consultados previamente, los demandantes plantearon una queja ante el Ayuntamiento.

Del relato de los hechos se desprende que se llevó a cabo la instalación de los molinos de viento respetando la legislación ambiental, adoptando las

medidas de precaución necesarias y comprobando que las emisiones de ruido son inferiores a las legalmente permitidas. También se observa la amplia participación ofrecida en el proceso, adoptando medidas correctoras ante las quejas de los vecinos, mostrando, en fin, una sensibilidad nada desdeñable hacia el respeto de la tranquilidad de los vecinos.

Alegaciones de las partes y argumentación del TEDH

Los demandantes acudirán a Estrasburgo alegando una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 8 CEDH) por las molestias ocasionadas por el ruido y las luces que emitía el molino. Los molinos supondrían, además, un detrimento del valor de mercado de sus propiedades, en violación del derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del Protocolo adicional nº 1). El Gobierno cuestiona la violación del derecho al respeto del domicilio por dos motivos básicos. En primer lugar, porque la propiedad de los demandantes no era su domicilio habitual. En segundo lugar, porque no se ha alcanzado el nivel de gravedad exigido en el ámbito del artículo 8 CEDH en casos relativos a materias ambientales.

En relación con esto, el Tribunal recuerda que no existe un derecho específico en el Convenio a un medio ambiente limpio y tranquilo, pero cuando una persona se ve afectada seria y directamente por el ruido u otro tipo de contaminación, puede ser aplicable el artículo 8 CEDH, tal y como ha establecido en diversas sentencias, como, por ejemplo, en *Hatton y otros c. el Reino Unido, de 8 de julio de 2003*. En concreto, dice el Tribunal, el artículo 8 CEDH se aplica a situaciones de contaminación ambiental severa que pueden afectar el bienestar de las personas e impedirles gozar de sus hogares de una manera tal que interfiera negativamente a su vida privada y familiar, incluso sin que se dañe seriamente la salud, como estableció, por ejemplo, en la sentencia *Taskin y otros c. Turquía, de 10 de noviembre de 2004*. En esta línea, el Tribunal pondrá como ejemplo los diferentes casos en los que ha vinculado el daño al medio ambiente con el derecho al respeto de la vida privada y familiar. De ello se deduce que la determinación de la violación del artículo 8 CEDH dependerá de la severidad del daño ambiental que se alcance en cada caso. Se tendrán en consideración la duración de las molestias así como los daños que puedan producir a la salud –física o mental– de las personas. También se considerará el contexto general del medio ambiente. La demanda no prosperará si el daño ambiental es insignificante en comparación con los peligros ambientales inherentes a la vida en cualquier ciudad moderna, como se planteó en la sentencia *Fadeyeva c. Rusia, de 9 de junio de 2005*.

Volviendo al caso concreto, el Tribunal constata que los demandantes se vieron afectados directamente por el sonido palpitante y constante del

molino de viento. Sin embargo, el Tribunal debe comprobar también si las molestias alcanzaron el nivel mínimo de gravedad establecido por su jurisprudencia.

El Tribunal, en primer lugar, comprobará que, de acuerdo con las mediciones de ruido realizadas, la contaminación acústica se situaba por debajo del umbral permitido tanto en la legislación interna como en la Organización Mundial de la Salud. Es cierto, dice el Tribunal, que los demandantes han cuestionado las mediciones realizadas. El nivel de decibelios soportados sería, a juicio de los demandantes, superior en 3 o 5 puntos. Pero también lo es que no han presentado alternativas. En ningún caso, no obstante, se superaría el umbral permitido. Por todo ello, según el Tribunal, las molestias causadas por el molino de viento no constituyen una contaminación ambiental severa. A mayor abundamiento, el Tribunal dirá que aunque la propiedad de los demandantes es usada principalmente para usos de esparcimiento o de descanso y está ubicada en una zona semi-rural, los niveles de ruido no son tales que afecten seriamente a los demandantes o les impidan gozar de su hogar y de su vida privada y familiar. Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal toma nota de la diligencia empleada por la Administración y los Tribunales, al visitar la casa de los demandantes para formar su opinión sobre el nivel de ruido, comprobando que si bien el ruido del molino de viento podía ser algo molesto, era tolerable.

En relación con la contaminación producida por las luces, el Tribunal observa que no ha sido alegada ante los tribunales internos, por lo que no se pronunciará sobre el asunto.

Finalmente, el Tribunal constata que los demandantes no han presentado ningún certificado médico que demuestre los perjuicios que les ha ocasionado el ruido y las luces a su salud. Por todo ello, concluirá que los daños ambientales en este caso no han sido lo suficientemente intensos como para considerar que han afectado al ejercicio pacífico del derecho al respeto de la vida privada y familiar de los demandantes.

* * *

En relación con la demanda referida a la violación del derecho de propiedad en cuanto no pueden disfrutar de su casa en condiciones normales y por la depreciación de su valor como consecuencia de la contaminación, el Tribunal ofrecerá un razonamiento diferenciado con respecto del planteado en relación con la demanda sobre el artículo 8 CEDH. Hay que subrayar que en la mayoría de los casos en los que se plantea una demanda por diversos derechos y libertades que puedan tener cierta conexión, como el derecho al

respeto del domicilio y el derecho de propiedad, la argumentación planteada en relación con uno de los dos derechos sirve también para las alegaciones referidas al otro derecho. En este caso, como decía, se ofrece una argumentación diferenciada para cada precepto.

En primer lugar, el Tribunal insistirá en la audiencia ofrecida a los demandantes y otros vecinos afectados por las molestias derivadas de los molinos de viento. Igualmente, se ha dado participación a diversas Administraciones, como la Administración de Aviación Civil así como a las Fuerzas Armadas. Las mediciones de ruido también han sido sometidas al Comité de Medio Ambiente. El Tribunal, además, apunta, que los demandantes han acudido en vía administrativa y judicial. Ambos les han dado audiencia y han acudido a la propiedad de los demandantes antes de decidir.

En segundo lugar, el Tribunal subraya que el funcionamiento del molino de viento satisface el interés general al constituir una fuente de energía limpia que contribuye al desarrollo sostenible de los recursos naturales. Subrayará que el molino de viento es apto para producir suficiente energía para proporcionar calefacción a unos 40 o 50 hogares durante un año, lo que beneficia al medio ambiente y a la sociedad.

Finalmente, el Tribunal debe decidir si, al otorgar la licencia para el establecimiento del molino se ha llevado a cabo un equilibrio justo de los intereses en conflicto, es decir, los de las personas afectadas y los de la comunidad en su conjunto. En este sentido, como indicó en relación con el artículo 8 CEDH, las molestias producidas no han afectado al goce pacífico de la propiedad. En relación con los intereses de la sociedad, en su conjunto, el Tribunal reitera que la energía eólica beneficia al medio ambiente y a la sociedad. Además, el Tribunal otorga importancia a la diligencia de la Administración al imponer ciertas restricciones temporales al funcionamiento de los molinos. Por ello, el Tribunal observa que la interferencia alegada es proporcionada a los fines perseguidos y, por consiguiente, inadmitirá la demanda también en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional nº 1.

3. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES

3.1. PROTECCIÓN AMBIENTAL, BIENESTAR ECONÓMICO Y DERECHO DE PROPIEDAD

El Tribunal de Estrasburgo dictó, justo antes de comenzar el año 2008, una importante sentencia que supone un destacado avance en el campo de la protección ambiental. Me refiero a la sentencia *Hamer c. Bélgica*, de 27 de

noviembre de 2007. A la luz de esta decisión se consolida la idea del peso que se está dando a lo medioambiental en contraste con algunos derechos fundamentales. En efecto, el Tribunal indicará en esta sentencia que no se debe otorgar primacía a los imperativos económicos y a ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, frente a las consideraciones medioambientales, en particular cuando el Estado ha abordado de manera expresa la materia. Veamos más despacio los hechos y los fundamentos jurídicos de esta destacada sentencia.

Hechos

Los padres de la Sra. Judith Hamer (la demandante) construyeron en 1967, en un terreno de su propiedad, una casa de vacaciones en la localidad flamenca de Zutendaal (Bélgica). Lo hicieron sin solicitar el permiso de obra preceptivo. Como consecuencia del fallecimiento de la madre de la demandante, se llevó a cabo una partición de la herencia. La demandante obtuvo la nuda propiedad de la mitad de la casa de vacaciones. Posteriormente, fallecería el padre, por lo que la Sra. Hamer obtendría la nuda propiedad de la totalidad de la casa. La demandante satisfizo el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y realizó las inscripciones registrales oportunas. Asimismo, pagaría anualmente el impuesto sobre segunda residencia, que gravaba su casa de vacaciones. Es decir, la demandante se comportaba como propietaria y la Administración, en todo momento, tenía constancia de la existencia de la casa.

La demandante realizó reformas por un coste de 50.000 euros y taló los árboles que se encontraban en su parcela. En 1994, la sociedad flamenca del agua –una organización semipública– efectuó obras de empalme de la casa a la red de distribución de agua. La Administración no reaccionaría en esa ocasión. Poco después, sin embargo, un policía que advirtió la tala de árboles en la propiedad de la demandante, en violación del artículo 81.3 del Decreto flamenco de Bosques, de 13 de junio de 1990, ejercería la acción pública. El Ayuntamiento solicitaría al inspector urbanístico el levantamiento de un acta sobre las medidas de reparación a adoptar. Igualmente, solicitaría al fiscal un informe sobre la situación de la finca. La demandante sería citada por el fiscal, por una parte, por haber mantenido desde 1994 una residencia de fin de semana construida sin haber obtenido el permiso correspondiente. Por otra parte, por haber talado una cincuentena de pinos violando la normativa citada sobre bosques. La demandante, intentando quitar importancia a las infracciones en las que incurría su casa de vacaciones, argumentó que en la misma zona forestal había otras casas igualmente ilegales contra las que la Administración no había abierto procedimiento alguno. En primera instan-

cia, el Tribunal correccional de Tongres consideraría que no debía sancionarse a la demandante ya que, tras 27 años la demandante podía suponer legítimamente, como todo ciudadano razonablemente previsor, que el mantenimiento de la construcción litigiosa ya no era punible. El Ministerio Fiscal apelaría esta decisión. El Tribunal de Apelación de Amberes absolvió a la demandante del cargo de la tala de árboles. Sin embargo, la condenó por el delito de mantenimiento de una construcción erigida sin permiso, teniendo en consideración como inicio del periodo de incriminación la fecha en la que falleció su padre (1993). El Tribunal de apelación ordenaría a la demandante restituir las cosas a su estado originario y demoler la construcción litigiosa, reservando al Ayuntamiento la ejecución forzosa a costa de la demandante en caso de incumplimiento de la sentencia. La demandante recurriría en casación sin éxito. Finalmente, la Administración ejecutaría forzosa-mente la orden de demolición en julio de 2004.

La demandante acudiría ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación del artículo 6 CEDH (Derecho a un proceso equitativo); del artículo 6 en relación con el 14 CEDH (prohibición de discriminación); del artículo 1 del Protocolo adicional del Convenio (Derecho al respeto de los bienes); y del artículo 8 CEDH (Derecho al respeto de la vida privada y familiar). En relación con el artículo 6 CEDH argumenta que si bien la primera vista oral se produjo en 1994, no obtuvo sentencia hasta 2000. Vinculará, por otra parte, el derecho a un proceso equitativo con la prohibición de discriminación alegando que no se ha abierto proceso alguno contra otras propiedades igualmente ilegales en la misma zona forestal. En relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio y el artículo 8 CEDH, la demandante dirá que la propia inactividad de la Administración durante 30 años, lapso de tiempo que transcurre desde que se construyó ilegalmente la casa y el momento en el que se inicia un proceso sancionador contra ella, habría contribuido a la creación de una situación de legalidad aparente.

Argumentación del TEDH

El Tribunal, en primer lugar, condena a Bélgica al no haber resuelto el asunto en un plazo razonable. Argumentará que el asunto no reviste una especial complejidad por lo que el tiempo transcurrido desde que la demandante es incriminada hasta que obtiene sentencia es excesivo. No obstante, no condenará a Bélgica por la alegación que realiza la demandante sobre la violación del artículo 6 CEDH entendido conjuntamente con el artículo 14 CEDH. La Sra. Hamer considera que ha sido discriminada pues no se ha abierto el mismo proceso sancionador con respecto de cuatro edificaciones

igualmente ilegales cercanas a su propiedad. Estrasburgo dirá que la reacción de la Administración contra la ilegalidad de la propiedad de la demandante no es fruto del azar. No se trata de una actuación arbitraria. Al contrario, se enmarca en el seno de una política coherente y sistemática de lucha contra la violación de la normativa referida a la protección de las zonas forestales. En estos momentos, según las estadísticas ofrecidas por el Gobierno, hay pendientes en los tribunales 887 asuntos similares referidos a la región flamenca (parágrafo 68 en relación con el 45). Por todo ello, concluye el Tribunal, no ha habido violación del artículo 6 CEDH leído conjuntamente con el artículo 14 CEDH.

En relación con la alegación sobre el artículo 1 del Protocolo adicional nº 1, el Tribunal comienza su argumentación indicando que la construcción litigiosa ha persistido durante veintisiete años antes de que la infracción ha sido constatada por las autoridades internas. No obstante, añade el Tribunal, las autoridades han podido tener conocimiento de la existencia de la construcción litigiosa con anterioridad ya que la demandante, así como su padre, antes de fallecer, pagaron los impuestos relativos a esa construcción. A este respecto, el Estado belga no puede, de buen derecho, justificarse en base a una separación entre las autoridades de la ordenación del territorio y del urbanismo frente a las fiscales. Debe considerarse, por tanto, que las autoridades han tolerado la situación durante veintisiete años (de 1967 a 1994), situación que ha perdurado hasta que se ha procedido a la demolición (1994-2004). Tras ese lapso de tiempo el interés patrimonial de la demandante a disfrutar de su casa de vacaciones era suficientemente importante y reconocido para considerarlo un interés sustancial. Un bien, por lo tanto, en el sentido del artículo 1 del Protocolo adicional nº 1. Por ello, puede considerarse, dice el Tribunal, que la demandante tenía una expectativa legítima de poder seguir disfrutando ese bien.

Tras reconocer desde una perspectiva positiva el derecho al respeto del bien de la demandante, el Tribunal indicará que el caso se refiere a lo urbanístico y medioambiental, ámbitos en los que los Estados gozan de un destacado margen de apreciación. Recordará, en este sentido, que si bien no hay ningún precepto del Convenio destinado a asegurar una protección general del medio ambiente como tal, tiene una especial preocupación por su preservación. El medio ambiente constituye un valor cuya defensa suscita en la opinión pública y, por consiguiente en los poderes públicos, un interés destacado. A continuación, el Tribunal ofrecerá una frase que seguramente constituirá un importante elemento a tener en consideración en el seno de los Estados contratantes, por lo que supone de avance en materia medioambiental. En efecto, el Tribunal dirá que *no se debe otorgar primacía a los imperativos*

económicos así como a ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, frente a las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, en particular cuando el Estado ha legislado en la materia. Los poderes públicos asumen, por consiguiente, una responsabilidad que deberá concretarse en su intervención en el momento oportuno para que no se prive de eficacia a las disposiciones protectoras del medio ambiente que han decidido poner en marcha.

A continuación, el Tribunal indicará que no tiene duda en cuanto a la legitimidad del fin perseguido por la medida litigiosa: proteger una zona forestal no edificable.

Finalmente, el Tribunal analizará si las medidas adoptadas para la garantía de una ordenación racional del territorio y la protección de la zona forestal donde se situaba la casa de la demandante son proporcionadas a los inconvenientes causados. A este respecto, se deberán tener en cuenta diferentes elementos.

Por una parte, el Tribunal subraya que ha pasado un amplio lapso de tiempo desde la comisión de la infracción. La demandante y, antes de ella, su padre, han disfrutado de una manera ininterrumpida de su casa de vacaciones durante 37 años. El acto de partición de la herencia (1986) entre la demandante y su padre fue registrado en el Ministerio de Hacienda. Al fallecer el padre de la demandante en 1993, el acto notarial de partición de la herencia calificaba la casa expresamente como casa de vacaciones. La demandante, recuerda el Tribunal, pagó desde entonces anualmente el impuesto que grava la segunda residencia. Igualmente, la empresa pública del agua efectuó obras de empalme de la casa de la demandante con la red de distribución de agua. De todo ello se deduce que las autoridades conocían o debían conocer desde hacía tiempo la situación en la que se encontraba la casa de la demandante. En este orden de cosas, a pesar de las disposiciones de la legislación pertinente, las autoridades no han actuado durante un periodo prolongado de tiempo contribuyendo por ello a perennizar una situación perjudicial a la protección de la zona forestal de acuerdo con lo establecido en la Ley.

Por otro lado, la Ley no permitía la regularización de una construcción erigida contrariamente a lo establecido en un plan de ordenación. La casa de la demandante estaba situada en una zona forestal en la que, de conformidad con la norma aplicable, sólo se podían realizar construcciones para el ejercicio de la caza y la pesca, las cuales en ningún caso podían destinarse a uso residencial, ni tan siquiera de modo temporal. Por otra parte, el hecho de que la demandante no fuera propietaria cuando se erigió la construcción y la pasividad de la Administración durante un periodo largo de tiempo, no

impiden que la infracción sea imprescriptible según el derecho belga y el Fiscal pueda en cualquier momento decidir aplicar la Ley. Todos estos elementos conducen al Tribunal a concluir que la demandante no ha sufrido una injerencia desproporcionada en su derecho de propiedad, por lo que no ha habido violación del artículo 1 del Protocolo adicional nº 1.

Finalmente, en relación con la alegación de violación del artículo 8 CEDH, el Tribunal considera que la argumentación desarrollada en relación con el derecho de propiedad es igualmente aplicable al derecho al domicilio, por lo que no tendrá nada más que añadir.

3.2. COMPLEJOS HOTELEROS, CONTRADICCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES NATURALES Y CULTURALES E IMPRECISIÓN JUDICIAL

Otro caso en el que los criterios de protección afectarán al derecho de propiedad nos lo ofrece la sentencia *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grecia*, de 21 de febrero de 2008. No obstante, los hechos en este caso serán diferentes a los de la sentencia *Hamer* por lo que la decisión del Tribunal también será diferente.

Hechos

La sociedad demandante fue constituida en 1972 con el objetivo de desarrollar proyectos turísticos de calidad en Grecia. A tal fin, una de sus primeras acciones sería la de adquirir 16 hectáreas en la Península de Spinaloga (Isla de Creta), con el objetivo de implantar un complejo hotelero. Presentó al Organismo Helénico de Turismo un primer proyecto que constaba de 600 camas. El proyecto se aprobaría. De conformidad con el derecho vigente al plantear el proyecto inicial, no habría impedimento alguno en la construcción de un establecimiento de tales características, a pesar de la consideración de la zona como sitio arqueológico. En 1976 la sociedad demandante presentaría al 14º comité de antigüedades clásicas el proyecto final, en el que se incrementaría el número de plazas hoteleras. Se pretenderían construir 612. El Ministerio de Cultura aprobaría el proyecto estableciendo ciertas restricciones: limitó la capacidad del hotel a 350 camas e impuso modificaciones en cuanto a la altura máxima de la construcción proyectada. La sociedad demandante alegaría que la modificación del proyecto, en cuanto a la capacidad del hotel, perturbaría la inversión realizada e impondría, de hecho, la elaboración de un nuevo proyecto de construcción. El Ministerio de Cultura, finalmente, denegaría la demanda de la sociedad demandante, rechazando cualquier construcción, tras considerar que el terreno se encontraba en una región calificada de sitio arqueológico y de belleza natural particular. En concreto, el ministro de cultura consideró que próximo al terreno se encon-

traba una basílica paleocristiana, calificada de monumento histórico, la cual se vería perjudicada si se construyese un hotel. Después, clasificaría la zona como zona A-protección absoluta, lo que implicaba la prohibición de cualquier tipo de construcción. Esta Decisión sería confirmada por el Servicio arqueológico. La sociedad demandante solicitaría a la Administración, sin éxito, la expropiación de su propiedad. Agotada la vía administrativa, se interpondría un recurso de anulación ante el Consejo de Estado. El Alto Tribunal decidiría la improcedencia de la expropiación pues, de conformidad con el derecho vigente, la Administración sólo tendrá la obligación de expropiar un terreno en el caso en el que las restricciones impuestas impliquen la imposibilidad parcial o total de explotar el bien según su destino. En este caso, según el Consejo de Estado, el terreno litigioso se encontraba fuera de la zona urbana y estaba destinado exclusivamente por su naturaleza a uso agrícola, silvícola o de recreo, por lo que no se ha dado una restricción total o parcial que equivalga a una expropiación. Agotada la vía interna, la demandante acude ante el Tribunal de Estrasburgo alegando una violación del artículo 6 CEDH, por la excesiva duración del proceso en la vía interna, y una violación del artículo 1 del Protocolo adicional nº 1, por la completa congelación de su propiedad.

Argumentación del TEDH

El Tribunal comienza su argumentación recordando que en el momento de adquisición de la parcela el derecho interno reconocía, bajo ciertas condiciones, su edificabilidad. De hecho, así lo hizo la Administración, como se ha indicado. No obstante, la explotación del terreno posteriormente fue bloqueada por diversos actos administrativos. El Tribunal, una vez planteado el supuesto de hecho, analizará si la injerencia en el derecho de la demandante de disponer libremente de sus bienes estaba justificada bajo el ángulo del 2º párrafo del artículo 1 del Protocolo adicional nº 1, que consagra el derecho de los Estados a reglamentar el uso de los bienes de conformidad con el interés general.

El Tribunal recordará, por una parte, que en un campo tan complejo como el de la ordenación del territorio, los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación para configurar la política urbanística. Por otra parte, el fin legítimo a proteger, el patrimonio natural o cultural, muy importante en sí mismo, no dispensa al Estado de su obligación de indemnizar cuando el menoscabo en el derecho de propiedad sea excesivo. El Tribunal dará un fuerte tirón de orejas a las autoridades internas por sus posturas vacilantes en relación con la situación jurídica de la parcela de la sociedad demandante. En efecto, el TEDH dirá que la argumentación del Tribunal

de Casación, en virtud de la cual el suelo no urbano se destina por definición a uso agrícola, desconocía la realidad del caso concreto. De hecho, el Tribunal observa contradicciones en el comportamiento de las autoridades internas en relación con la garantía de la protección del ambiente cultural en este caso concreto. En efecto, si la propiedad en causa hubiese sido *ab initio* no edificable por su destino a uso agrícola, las autoridades internas no hubiesen tenido que prohibir a la demandante la edificación. La prohibición de construir ha sido el resultado de una serie de actos administrativos haciendo caduco el derecho inicialmente reconocido por el Derecho interno.

Por todo ello, el Tribunal considera que, en este caso, el criterio empleado por el Consejo de Estado así como la actuación de las autoridades internas han roto el justo equilibrio que debe reinar, en materia de reglamentación del uso de los bienes, entre el interés público y el interés privado¹.

3.3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRENTE AL DESARROLLO TURÍSTICO Y RESPETO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

En la sentencia recaída en el caso *Theodoraki y otros c. Grecia*, de 11 de diciembre de 2008, los demandantes son propietarios de un terreno que integra viñas y tierras de pastoreo. La finca se encuentra en el municipio de Kalamaki, en la isla griega de Zante. Concretamente, en la Bahía de Laganas, frecuentada por una especie concreta de tortuga marina (*caretta-caretta*) en el momento de su reproducción. Hasta los años 40 del pasado siglo, la economía de la región se basaba en la agricultura. Sin embargo, progresivamente, sobre todo a partir de los años 70, se fue convirtiendo en un importante destino turístico. De hecho, junto a la finca de los demandantes se construyó un complejo hotelero de 250 habitaciones.

En 1986, la mayor parte del viejo municipio de Kalamaki se integró en la zona urbana. Se produciría un gran desarrollo urbanístico junto a las propiedades rurales tradicionales de la región, que se extiende a menos de 300 metros de los terrenos litigiosos. La mayoría de los inmuebles que componen la urbanización se destinan a alojamiento de turistas que visitan año tras año la bahía de Laganas. Como consecuencia del desarrollo turístico que estaba experimentando la zona, el gobierno impuso una serie de limitaciones a las nuevas construcciones, que afectarían al derecho a edificar de los demandantes. Una de las limitaciones fue la imposibilidad de construir a menos

1. Compárese este caso con la Decisión de Inadmisión *Haider c. Austria*, de 29 de enero de 2004, en el que Estrasburgo da la razón al Estado por haber denegado una licencia para la construcción de un hotel siguiendo la opinión de un experto urbanístico, bien que el planeamiento permitía construir.

de 50 metros de la playa. Igualmente, en virtud de un decreto aprobado en 1990 fruto de la adopción del Convenio de Berna de 1979, relativo a la conservación de la vida salvaje y del medio natural de Europa, se dividió la zona en secciones con diferentes grados de limitaciones del derecho a edificar. Posteriormente, un nuevo decreto, aprobado en 1999, impondría nuevas restricciones que iban a interferir en los derechos de los demandantes. En concreto, afectaría a una licencia de edificación de un complejo hotelero, que se otorgó de conformidad con la legislación anteriormente vigente. Los demandantes, tras agotar la vía administrativa acudirían a la vía contenciosa. El Consejo de Estado no excluiría la posibilidad de que los demandantes tuvieran derecho a una indemnización como consecuencia de la progresiva limitación de sus derechos a edificar. Los demandantes reclamarían la indemnización a la Administración pero ésta haría caso omiso. Una vez agotada la vía interna recurrirían ante el TEDH alegando la violación de su derecho de propiedad como consecuencia de las sucesivas normativas restrictivas de sus derechos de edificar.

Argumentación del TEDH

El TEDH comienza su argumentación indicando que en el momento de la adquisición de las propiedades en causa, el derecho interno reconocía, con ciertas condiciones, la edificabilidad de los terrenos. Sin embargo, su explotación fue bloqueada progresivamente entre 1984 y 1999 en virtud de diversos decretos, los cuales han limitado drásticamente toda construcción en los solares de los demandantes. La injerencia en el derecho de los demandantes a disponer libremente de sus bienes, dice el Tribunal, resulta del impacto que la política urbanística del Estado ha tenido en su caso. En efecto, la inedificabilidad de la mayor parte de los terrenos litigiosos equivale de hecho a su cuasi-neutralización debido al excesivo desarrollo turístico experimentado en la zona en los últimos años.

En general, el Tribunal observa que las restricciones forman un conjunto de medidas adoptadas con el mismo fin, a saber, la protección del medio ambiente natural en la bahía de Laganas y la reglamentación del uso de los terrenos litigiosos. El Tribunal deberá examinar si la injerencia en el derecho de los demandantes a disponer libremente de sus bienes estaba justificada bajo el ángulo del artículo 1 del Protocolo adicional nº 1.

El Tribunal observa, por un lado, que la política urbanística del Estado debe tomar en consideración los imperativos de la protección eficaz del medio ambiente natural y cultural. Es por ello razonable que en un ámbito tan complejo y difícil como la ordenación del territorio, los Estados parte gocen de un amplio margen de apreciación a la hora de desarrollar su política

urbanística, como ha establecido en anteriores sentencias. El Tribunal estima, pues, que la injerencia en el derecho de los demandantes al respeto de sus bienes responde a las exigencias del interés general, a saber la protección del medio ambiente natural en la bahía de Laganas. En cualquier caso, el fin legítimo de proteger el patrimonio natural no dispensa al Estado de su obligación de indemnizar cuando se atente de una manera radical contra el derecho de propiedad. Corresponderá al Tribunal verificar, en este caso en concreto, que el equilibrio querido ha sido preservado de una manera compatible con el derecho de los demandantes al respeto de sus bienes.

El Tribunal notará, en fin, que los demandantes han solicitado una indemnización a la Administración por la limitación de sus derechos, tras la decisión del Consejo de Estado griego, que no excluía esta posibilidad. No obstante, la Administración no se pronunciaría al respecto. El TEDH concluirá que ha habido una interferencia injustificada en el derecho de propiedad de los demandantes pues se ha impuesto una carga excesiva a los demandantes al tener que hacerse cargo de la protección del interés general sin recibir indemnización alguna por la limitación progresiva de sus derechos a edificar, derechos de los que disponían al adquirir sus propiedades.

3.4. CLASIFICACIÓN DE ESPACIOS NATURALES Y DERECHO DE PROPIEDAD

La sentencia *Köktepe c. Turquía*, 22 de julio de 2008, plantea de nuevo la tensión que se da entre la necesidad de proteger las zonas naturales especialmente valiosas y el respeto del contenido del derecho de propiedad. En este caso, la mayoría considerará que ha habido una violación del derecho pues se ha integrado la propiedad del demandante en una zona protegida prohibiendo la realización de cualquier actividad sin conceder compensación al propietario.

Hechos

La propiedad objeto del asunto fue transmitida por el Estado a un particular en 1953. En 1993, la adquiriría el demandante, el Sr. Halil Ibrahim Köktepe, obteniendo el correspondiente título de propiedad, a pesar de que tres años antes parte de los terrenos adquiridos habían sido clasificados como suelo público forestal. Por tanto, merece ser destacado el dato de que el demandante adquiere la propiedad de un terreno incluido en suelo forestal, lo que acarrearía la ablación de su derecho.

Tres años después de la adquisición de la propiedad, el demandante solicitó ante los tribunales la revisión de la decisión de delimitación de las zonas públicas forestales. Un informe elaborado por un experto concluiría

que la propiedad del demandante no habría quedado afectada por la zona protegida. Sin embargo, otro informe, elaborado a petición del la Comisión Forestal, concluiría que parte de la parcela del demandante sí quedaba incluida en la nueva clasificación. A la vista de las disposiciones constitucionales y el informe del segundo grupo de expertos, el Tribunal de Distrito rechazaría la pretensión del demandante. El Sr. Köktepe acudiría en casación sin obtener una respuesta favorable. Mientras tanto, sería condenado a un año y tres años de prisión por cultivar trigo sin permiso. Finalmente, el Ministerio competente en materia forestal, interpuso una demanda de anulación del título de propiedad del demandante y su registro como suelo público. Igualmente solicitaría medidas cautelares para evitar la transmisión de la propiedad a un tercero. En el momento de dictarse esta sentencia, los tribunales turcos todavía no habrían resuelto esta demanda.

Argumentación del Tribunal

El Tribunal, en primer lugar, recuerda, que el terreno en disputa es suelo público forestal. La finalidad perseguida al privar al demandante de su posesión, la protección de la naturaleza y de los bosques, encajaba en el concepto de interés público. A continuación, el Tribunal tomará un aserto planteó en la antes citada sentencia *Hamer c. Bélgica, de 27 de noviembre de 2007*. Recordará, en efecto, que *no se debe otorgar primacía a los imperativos económicos así como a ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, frente a las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, en particular cuando el Estado ha legislado en la materia*. No obstante, debe recalcar que las interferencias en los derechos fundamentales en base a cuestiones medioambientales deberán tener una base jurídica y una justificación razonable, por lo que no se podrán alegar motivos de protección del entorno para salvar arbitrariedades.

El Tribunal observa, en primer lugar, que no había pruebas de que el demandante no hubiese actuado de buena fe al adquirir el terreno en cuestión. Apuntará igualmente que el demandante tenía un título válido de propiedad. Además, no podía cultivar ni vender su propiedad, a pesar de que tenía título para ello. Por ello, el Tribunal observa que la clasificación de su parcela, sin compensación, afectó sustancialmente a su derecho de propiedad. Este caso se diferencia de otros en los que el Tribunal ha considerado que no se ha violado el Convenio tras la limitación del derecho de edificación como consecuencia de una clasificación del suelo, dejando libre el destino del suelo a uso agrícola. Véase, por ejemplo, la *Decisión de Inadmisión Haider c. Austria, de 29 de enero de 2004*.

En fin, el Tribunal considerará que el demandante ha tenido que hacer frente a una carga excesiva que ha afectado al justo equilibrio que debe ser mantenido entre las exigencias del interés general a la conservación de la naturaleza y la protección del derecho al goce pacífico de la propiedad. A mayor abundamiento, el Gobierno turco no habrá hecho mención a circunstancias excepcionales que hubiesen podido justificar la falta total de compensación. Por todo ello, el Tribunal concluye, por 5 votos contra 2, que ha habido violación del artículo 1 del Protocolo adicional nº 1².

3.5. FE PÚBLICA REGISTRAL Y CLASIFICACIÓN DEL SUELO

El Registro de la Propiedad, institución administrativa que tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, tiene como finalidad la publicidad oficial de la situación jurídica de los bienes inmuebles. Con ello se trata de dar fijeza y seguridad al tráfico jurídico y satisfacer los intereses generales que en ello existen. Por consiguiente, el Estado, mediante la publicación de la situación jurídica de los bienes inmuebles, protege a quienes llevan a cabo sus transacciones confiando de buena fe en lo que el Registro publica. En fin, el Estado da a conocer la situación jurídica de los bienes inmuebles mediante la publicación oficial que ofrece el Registro. No en vano, suele identificarse un principio de legitimación para englobar en él la totalidad de las consecuencias que produce la presunción de exactitud de lo inscrito en el Registro. Tal presunción constituye el «principio de legitimación». De ahí surge la fe pública registral, conforme a la cual el tercero que celebra un negocio adquisitivo confiando y amparándose en lo que el Registro publica, ve convertida para él la situación registral en una situación inatacable. Hay fe pública registral en la medida en que los terceros pueden confiar en lo que el Registro publica y en la medida en que, en virtud de esa confianza, la situación aparental que en el Registro existe se superpone a la auténtica realidad jurídica extraregistral y constituye para ellos la única situación jurídicamente existente³.

Valgan estas anotaciones para introducir la sentencia dada en el caso *Devecioglu c. Turquía*, de 13 de noviembre de 2008.

2. Los jueces Cabral Barreto y Türmen plantearon una opinión disidente. Me remito a la sentencia para averiguar su contenido.
3. LUIS DÍEZ PICAZO, *Fundamentos de Derecho civil patrimonial T.III. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión*, Aranzadi, Madrid, 2008.

Hechos

Los demandantes, el Sr. Serhat Devecioglu y la Sra. Feriha Devecioglu, confiando en la fe pública registral, adquirieron en 1994 una propiedad que en 1986 había sido re-clasificada como suelo público forestal. En el momento de la adquisición, como consecuencia de las acciones interpuestas contra la decisión del catastro de clasificar el suelo, se discutía en los tribunales si el suelo en el que se asentaba la finca debía mantenerse como suelo destinado a usos agrícolas o bien debía mantenerse la nueva clasificación como suelo forestal, como había planteado el catastro. No obstante, en el Registro de la Propiedad no se había realizado ninguna anotación sobre la situación judicial en la que se encontraba la finca, por lo que los demandantes presumieron que podían adquirir libremente la propiedad de la finca. Una vez celebrado el contrato de compraventa, serían invitados por la Administración a participar en el proceso judicial iniciado con anterioridad en relación con su propiedad. Los demandantes agotarían sin éxito la vía interna y acudieron ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, alegando que una parte de su finca finalmente fue clasificada como suelo forestal sin obtener ninguna indemnización, por lo que consideraban que se había producido una violación en su derecho de propiedad. El Gobierno no consideraría que se había producido una violación del derecho de propiedad de los demandantes pues estos, en realidad, no disponían de un derecho real de propiedad pues en el momento de su adquisición el título de propiedad del vendedor estaba en cuestión ante los tribunales.

Argumentación del TEDH

El Tribunal, en primer lugar, argumentará que los demandantes adquirieron la propiedad de la finca en 1994 confiando en la información que ofrecía el Registro de la Propiedad, que es la única autoridad en materia de registro y transferencia de la propiedad inmobiliaria. De acuerdo con el derecho interno, cualquier carga o limitación que recaiga en la propiedad debe registrarse en los libros del Registro. El Registro protege a los adquirentes que confían en la información que ofrece sobre la situación registral de los inmuebles y cualquier daño que se derive de la exactitud de los datos implicará responsabilidad del Estado (parágrafo 33).

Por otro lado, no parece, dice el Tribunal, que los demandantes conocieran o debieran saber que una parte de su finca era suelo forestal ya que la página relevante del libro del Registro no contenía anotación alguna al respecto. Por consiguiente, al haber adquirido la finca de buena fe y al haber obtenido el título dominical, los demandantes podían exigir legítimamente ser considerados los propietarios de la finca. En otras palabras, los deman-

dantes, como titulares de un título que asegura su propiedad sobre la finca, pueden ser considerados poseedores, en el sentido del artículo 1 del Protocolo adicional número 1.

Una vez establecido que los demandantes eran propietarios de la finca en cuestión, el Tribunal dirá que se produjo una interferencia en el derecho de los demandantes de disfrutar de sus posesiones, que ha derivado en una privación de su propiedad, en el sentido del segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo adicional n° 1, mediante la clasificación del suelo como suelo forestal.

Por otro lado, el Tribunal recuerda que, aunque no hay precepto expreso que reconozca una protección general del medio ambiente, ha reconocido que en la sociedad actual tal protección es una consideración cada vez más importante. No en vano, en casos previos el Tribunal ha tenido que examinar cuestiones semejantes y ha subrayado la importancia de la protección del medio ambiente. En este caso concreto, no se discute que la privación de la propiedad de los demandantes perseguía un fin legítimo: la protección de la naturaleza y de los bosques.

Una vez planteados los intereses en conflicto habrá que determinar si los tribunales internos han alcanzado un justo equilibrio al sopesar los intereses de los demandantes y los de la sociedad en su conjunto. En este contexto, la indemnización jugará un papel determinante. El TEDH ha dicho en casos precedentes que la privación de la propiedad sin indemnización implica una interferencia desproporcionada, sólo justificable desde la perspectiva del artículo 1 del Protocolo adicional número 1 en circunstancias excepcionales. En este caso concreto, el Tribunal subraya que el Gobierno no ha justificado suficientemente no indemnizar por la privación de la propiedad de los demandantes, que constituía la fuente principal de ingresos de la familia, frente a las acciones de reclamación por daños interpuestas por estos. Por ello, considera, por unanimidad, que ha habido violación del artículo 1 del Protocolo adicional n° 1.

3.6. RESTRICCIONES A ACTIVIDADES EXTRACTIVAS POR MOTIVOS AMBIENTALES

En la Decisión de inadmisión recaída en el caso *PINDSTRUP MOSEBRUG A/S c. Dinamarca*, de 3 de junio de 2008, se plantea la queja interpuesta por la sociedad demandante por las limitaciones impuestas por la Administración en la extracción de carbón en una de las concesiones administrativas en las que operaba. La limitación se debe a la aprobación de nuevas normas ambientales que toman en consideración el especial valor ecológico de la zona afectada.

Hechos

La demandante, la sociedad limitada Pindstrup Mosebrug A/S, extrae carbón desde principios del siglo XX. En 1954 celebró un contrato con el Distrito *Lindet Statsskov* en virtud del cual obtenía el derecho exclusivo e irrevocable de extracción de carbón por 50 años del pantano de propiedad estatal Draved Mose. En el momento de la celebración del contrato, la sociedad demandante ya extraía carbón de otros lugares de Dinamarca. Draved Mose fue, por consiguiente, añadido a sus reservas de carbón para futuras extracciones. Poco después, la demandante comenzó a realizar actividades extractivas en este pantano. En 1966 las partes acordaron modificar el contrato de arrendamiento para excluir una zona e incluir otra. En 1972 se aprobó una nueva ley, la Ley de Materias Primas, en virtud de la cual la extracción de materias primas se sujetaba a la obtención de una autorización. No obstante, se establecía un régimen transitorio para aquellos que hubieran adquirido derechos con anterioridad a la fecha de la aprobación de la nueva Ley. La sociedad demandante continuaría su régimen anterior sin problema. No obstante, en 1978, la Comisión de Planificación para la Conservación del Sur de Jutland inició un procedimiento para la preservación de Draved Mose, cubriendo 381.41 hectáreas, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Conservación de la Naturaleza. En enero de 1979 se introdujo una modificación a la Ley de Conservación de la Naturaleza en virtud de la cual las alteraciones de los pantanos, entre las que se incluía la extracción de carbón, sólo se podían realizar con una autorización otorgada por el consejo del condado. La sociedad demandante solicitaría una autorización para la explotación de la parte sur del pantano. La Administración denegaría la autorización al considerar que se trataba de una zona sin explotar, descrita como única en toda la nación desde una perspectiva geológica y biológica. Por el contrario, sí que permitió la extracción de carbón en la zona norte del pantano al tratarse de una zona que ya había sido explotada en el pasado. La demandante impugnaría esa decisión alegando que la autorización restringida a la parte norte no era suficiente por las diferentes calidades del carbón. La sociedad demandante agotaría la vía interna sin éxito.

Argumentación del TEDH

El TEDH considerará que es indudable que la parte sur del pantano era virgen y única a nivel nacional, desde un punto de vista geológico y biológico, y es la que se ha conservado mejor del país. Por ello, había un indudable interés general de la comunidad en su preservación. El TEDH considera que la nueva regulación medioambiental, más estricta que la anterior, era aplicable con carácter general y, por consiguiente, a la sociedad demandante y que

la posición dominante de la sociedad en la extracción de carbón, no debe alterar ese hecho. Además, la sociedad demandante obtuvo una autorización para explotar la parte norte del pantano. A pesar de que la demandante considera que la explotación de la parte norte es de escaso valor, el Tribunal observa, por el contrario, que dicha parte contiene un 56% de carbón sin extraer. Desde la perspectiva del derecho a una indemnización como consecuencia de la limitación de un derecho que la sociedad demandante ejercía antes con normalidad, el TEDH, al igual que el Tribunal Supremo danés, observa que el no reconocimiento de una indemnización no es contrario al derecho de propiedad, pues no se han visto afectados sus derechos de una manera especialmente severa ya que dispone de derechos extractivos en otros lugares de Dinamarca. Finalmente, el Tribunal apuntará que la demanda de la sociedad ha sido analizada cuidadosamente por dos órganos judiciales y no observa nada que le permita concluir que sus decisiones fueran irrazonables o arbitrarias. Por ello, considera que no ha habido violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES, Y BIBLIOGRAFÍA

Sentencia *Hamer c. Bélgica*, de 27 de noviembre de 2007.

Sentencia *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grecia*, de 21 de febrero de 2008.

Decisión de Inadmisión *FÄGERSKIÖLD c. Suecia*, de 26 de febrero de 2008.

Decisión de Inadmisión *PINDSTRUP MOSEBRUG A/S c. Dinamarca*, de 3 de junio de 2008.

Sentencia *Köktepe c. Turquía*, 22 de julio de 2008.

Sentencia *Devecioglu c. Turquía*, de 13 de noviembre de 2008.

Sentencia *Theodoraki y otros c. Grecia*, de 11 de diciembre de 2008.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO «Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 140 (2008), pg. 781-807.

VILLALÓN PRIETO, CARLOS: «Las edificaciones sin licencia urbanística frente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos: a propósito de las sentencias “Vitiello”, de 17/07/2007 y “Paudicio”, de 24/05/2007, ambas contra Italia», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 139 (2008), pg. 575-592.

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO
AMBIENTE

Estados Unidos: la agenda ambiental de la nueva administración

ROSA COMELLA DORDA

Sumario

	<i>Página</i>
1. Introducción	127
2. ¿Punto de inflexión en las políticas ambientales de los Estados Unidos?	128
3. Observaciones generales sobre el estado del Derecho ambiental en Estados Unidos	135
4. Apéndice informativo	140
4.1. Entes federales con competencias (principales o secundarias, sustantivas y procedimentales) en la protección del medio ambiente	140
4.2. Legislación federal (no exhaustiva)	140
4.3. Libros de texto y consulta (2006-2008)	142

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones de 2008 en Estados Unidos han resultado, como es sabido, en un cambio de signo político. La Administración del Presidente Obama cuenta además con el beneficio de partida de una mayoría demócrata en las dos Cámaras legislativas (*Senate* y *House of Representatives*) que constituyen el *111th Congress* (2009-2011). Los años electorales son poco adecuados para estudiar la evolución de políticas públicas en un determinado sector. El último tramo de un mandato presidencial o legislativo (conocido como *lame*

duck: «pato cojo» o «pato tonto») suele caracterizarse por una relativa pasividad. La voluntad reformadora e, incluso, la implementación de programas en vigor, se ralentizan ante la incertidumbre de futuro, por querer dejar la toma de decisiones de escasa aceptación popular para quien tome el relevo del poder, así como por el propio hecho de que muchos cargos políticos reconsideran sus alianzas estratégicas o contribuyen activamente en las campañas electorales, dejando aparcadas sus labores diarias. Por otro lado, cuando la perspectiva de cambio de signo político se va haciendo clara pueden producirse intentos de aprobar paquetes de medidas de última hora (las conocidas como leyes de medianoche).

Todo esto hace que 2008 resulte un año incómodo para los objetivos que se plantea este informe. En el momento de apurar las últimas líneas, el Presidente Obama lleva apenas un par de semanas en la Presidencia, aunque ya ha demostrado una actividad frenética en varios frentes, particularmente el económico. En esta tesitura, me he planteado la conveniencia tanto de detenerme en el examen de un escenario que empiece ya a sufrir de obsolescencia cuando este estudio vea la luz, como de interpretar novedades de naturaleza puntual o anecdótica como un barómetro fiable de la dirección que van a seguir las políticas ambientales en los próximos años.

Con estos elementos en consideración, he decidido adoptar un doble enfoque. En la primera parte de este estudio, voy a hacerme eco de lo que ya puede saberse de la agenda medioambiental de Obama. En la segunda parte, me distancio del momento político para ofrecer algunas reflexiones sobre la filosofía de fondo del Derecho ambiental en la actualidad y los temas que acaparan mayor atención académica y social. Como podrá verse, no obstante, la incipiente agenda ambiental de Obama conecta perfectamente –aún reconociendo su impulso reformador– con este trasfondo. Al final de este estudio, incluyo un apéndice informativo de entes federales con competencias principales o secundarias en materia ambiental, legislación federal y bibliografía de consulta (por evidentes razones de espacio, no incluyo entes de naturaleza exclusivamente consultiva, así como tampoco normativa de rango reglamentario, ni normativa estatal o local).

2. ¿PUNTO DE INFLEXIÓN EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS?

En la todavía incipiente agenda ambiental de la Administración Obama pueden ya identificarse varios componentes:

1. La voluntad de asignar los puestos clave en la formulación e implementación de las políticas ambientales a profesionales de reconocido prestigio ajenos a grupos de presión o con intereses económicos en los sectores regulados, así como de dar un elevado grado de deferencia a expertos científicos en puestos en principio consultivos;

2. Un gran énfasis en la política energética, alineándola con la revitalización económica e incluyendo una apuesta decisiva por la autosuficiencia y las energías renovables y/o limpias;

3. Un giro claro en la posición de los Estados Unidos en materia de cambio climático;

4.z El apoyo del sector público al desarrollo de tecnologías limpias, productos verdes y puestos de trabajo verdes como parte del plan de estímulo económico.

Los primeros indicios de esta agenda pueden atisbarse en el discurso de investidura del 20 de enero de 2009:

«[...]...Que estamos atravesando una crisis en ya bien sabido. Nuestra nación está en guerra contra una extensa red de violencia y odio. Nuestra economía está muy debilitada como consecuencia de la codicia e irresponsabilidad de algunos, pero también por nuestra incapacidad colectiva de tomar decisiones difíciles y de preparar a la nación para una nueva era. Se han perdido casas, recortado puestos de trabajo, arruinado empresas. Nuestro sistema sanitario es excesivamente costoso, demasiados colegios fracasan... y cada día nos trae nueva evidencia de que *el modo en que utilizamos la energía fortalece a nuestros adversarios y amenaza a nuestro planeta...*

[]

«...Allá donde miremos hay trabajo por hacer. El estado de nuestra economía demanda medidas audaces y rápidas. Y vamos a actuar. No sólo para crear nuevos puestos de trabajo, sino para establecer una nueva base para el crecimiento. Construiremos las carreteras y puentes, las redes eléctricas y líneas digitales que sustentan nuestro comercio y nos unan. *Devolveremos a la ciencia el lugar que se merece* y utilizaremos los avances tecnológicos para mejorar la calidad de nuestra sanidad y rebajar sus costes. *Dominaremos el sol, los vientos y la tierra para mover nuestros coches y sostener nuestras fábricas...*»¹ (cursiva mía)

De esta forma, introduciendo breves referencias en un discurso centrado en la necesidad de superar la profunda crisis económica, reorientar las políticas exterior y de defensa y recuperar el espíritu de trabajo y orgullo nacional, el recién estrenado Presidente hizo afirmaciones de relevancia para el tema

1. Barack Hussein Obama, Inaugural Address, 20 January 2009, Washington, D.C. (www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/) (visitado el 22 de enero de 2009) (la traducción del inglés al castellano de todas las citas de este ensayo es mía).

que nos ocupa: la necesidad revalorizar el conocimiento científico, la admisión del efecto del hombre en el cambio climático y el propósito de reorientar la política energética, con el apoyo explícito a un mayor uso de las energías renovables.

Ahondando en esta agenda, tomemos el primer componente enumerado al principio de esta sección. El ímpetu de cambio se había dejado ya sentir en la agilidad con la que inmediatamente después de las elecciones el entonces Presidente electo gestionó la transición. Una vez tomada posesión del cargo, el nombramiento del nuevo gabinete, la Oficina Ejecutiva del Presidente y demás puestos de designación política se han venido produciendo con igual celeridad, destacando la elección de personas de incuestionable prestigio profesional, particularmente en el equipo económico y en el plantel de asesores científicos de los que se ha rodeado el Presidente.²

En materia medioambiental, podemos señalar la creación del nuevo puesto de *Assistant to the President for Energy and Climate Change* (ya conocido como «zar del cambio climático») para el que ha sido designada Carol Browner, que fuera Directora de la *Environmental Protection Agency* (EPA) desde 1993 a 2001 bajo el mandato de Clinton. Otros nombramientos destacables son los del premio Nobel de física Steven Chu como Secretario de Energía, Ken Salazar como Secretario de Interior (senador especializado en temas energéticos y de gestión de tierras públicas), o Lisa Jackson como Directora de la EPA, quien tiene una larga carrera de servicio en la propia agencia. Más aún, Obama ya ha nombrado miembros de organismos tales como la *Office of Science and Technology Policy*, o el *Council of Advisors on Science and Technology*, ahora fortalecidos por premios Nobel y otros científicos del más alto nivel. Dado que estos cargos son de naturaleza consultiva, no solían considerarse una prioridad para un Presidente entrante, de modo que podía perfectamente transcurrir un año hasta que se produjera el relevo. La presteza con la que Obama ha llevado a cabo estos nombramientos puede interpretarse como un reflejo palpable de esa voluntad expresada en el discurso

2. El Presidente, además, ha publicado una Orden Ejecutiva en la que se establecen restricciones a las actividades con fines lucrativos o de *lobbying* antes, durante y después del desempeño de un cargo público. Ello tiene como objetivo acabar con la práctica común de querer desempeñar un cargo público con objeto de aumentar el prestigio profesional y los «contactos», obteniendo así jugosas ofertas de trabajo en el sector privado. Desde el otro lado, se evitar que el gobierno busque a ejecutivos o *lobbyists* para desempeñar cargos públicos con objeto de aprovechar su experiencia en la materia y soslayar el sentimiento de antagonismo entre administradores y administrados (*Executive Order of the President on Ethics Commitments by Executive Branch Personnel*, January 21, 2009)

de investidura de devolver a la ciencia el lugar que amerita en el foro público.³

Por lo que respecta a los restantes componentes de esta incipiente agenda ambiental antes enumerados, en el *New Energy for America Plan* consta alguna medida a corto plazo, como es el caso del uso de la reserva de petróleo para bajar los precios de la gasolina.⁴ El grueso del plan, no obstante, se compone de medidas a medio y largo plazo:

1. Autosuficiencia en el abastecimiento de crudo en un plazo de 10 años, eliminando así la dependencia de la OPEP. Para ello, se propone:

- poner en marcha incentivos para alcanzar el objetivo de 1 millón de coches híbridos para 2015

- imponer a la industria automovilística estándares de rendimiento energético más elevados

- establecer un nuevo estándar federal que exija la producción de combustibles de baja emisión de carbono

- conceder una deducción impositiva de \$7.500 por la compra de vehículos híbridos o de alto rendimiento energético

- retirar las concesiones de explotación de petróleo o gas natural cuando se detecte una limitación intencionada de la producción o venta con el objetivo de aumentar los precios del mercado

2. Cambio climático:

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80% para 2050 mediante el sistema de comercialización de los derechos de emisión

- Llevar a los Estados Unidos a una posición de liderazgo en la lucha contra el cambio climático.

3. Puestos de trabajo verdes. Fomentar la creación de 5 millones de puestos de trabajo «verdes» mediante la inversión estratégica de \$ 150.000 millones en 10 años que logren los siguientes objetivos:

3. El trasfondo de esta cuestión es complejo y conecta con asuntos un tanto desconcertantes, como los repetidos intentos de ciertos movimientos sociales de impedir la enseñanza de la teoría de la evolución en los colegios públicos y remplazarla por el creacionismo.

4. La reserva de petróleo se estableció a raíz del embargo de 1973-1974 con el objetivo de amortiguar posibles interrupciones en el suministro comercial de crudo que tengan un efecto significativo para la economía del país. Se gestiona a través del Departamento de Energía y se cifra en la actualidad en mil millones de barriles.

- que para 2012 el 10% del consumo eléctrico provenga de fuentes renovables y un 25% en 2025
- dar prioridad a la construcción del gaseoducto de Alaska
- instalar aislamiento climático en 1 millón de hogares anuales
- desarrollar la tecnología necesaria para una explotación limpia del carbón⁵.

Por lo que respecta a la política energética, las medidas propuestas en el plan arriba descrito pueden parecer confirmar y reforzar el cambio de la filosofía reguladora que se ha venido materializando desde 2007. La política energética se había enfocado tradicionalmente como una cuestión casi exclusivamente de explotación, gestión e importación de crudo (y, en un segundo plano, de gas natural y carbón) para nutrir el crecimiento económico. Dada la dependencia de Estados Unidos de los países de la OPEP y las gravísimas ramificaciones para la política exterior y de defensa que ello ha tenido, la política energética ha ido paulatinamente desplazándose hacia el desarrollo de fuentes renovables, especialmente bio-combustibles como el etanol, para lograr la autosuficiencia energética del país. La *Energy Independence and Security Act* de 2007 formula como objetivos los de «llevar a los Estados Unidos hacia una mayor independencia energética y en materia de seguridad, aumentar la producción de combustibles limpios renovables, proteger a los consumidores, aumentar el rendimiento de productos, edificios y vehículos, promover la investigación y utilización de métodos de captura y almacenamiento de gases de efecto invernadero, mejorar el rendimiento energético del Gobierno Federal y otros objetivos varios.»⁶

En este sentido, las medidas propuestas por Obama, como exigir a la industria automovilística la fabricación de vehículos de alto rendimiento energético y baja emisión de carbono, los incentivos para la compra de vehículos híbridos o de alto rendimiento, así como el paquete de medidas destinadas al fomento de puestos de trabajo verdes (aquéllos cuyo objeto es la producción de tecnologías limpias, combustibles renovables, o formas de ahorro energético, o que adoptan medidas compensatorias para reducir la huella ambiental de la actividad principal), podrían significar, si no un cambio de filosofía, sí un salto cualitativo respecto de lo que exige la *Energy Independence and Security Act* de 2007.

5. www.whitehouse.gov/agenda/energy_and_environment (visitado el 10 de febrero de 2009)

6. Energy Independence and Security Act of 2007, P.L. 110-140 (121 Stat. 1492) (19 Dec. 2007)

En relación al cambio climático, la posición del gobierno federal era hasta ahora muy distinta al liderazgo que propone Obama. De todos es sabida la negativa de los Estados Unidos a adherirse a la normativa de las Naciones Unidas. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entró en vigor en 1994 y cuenta con 192 Estados Parte, pero se limita a instar a los países industrializados a reducir sus emisiones de gases con efecto invernadero. El Protocolo de Kyoto añadido en 1997 (vigente desde 2005), ratificado por 184 Estados Parte, ha transformado las medidas programáticas en imperativos legales mediante la fijación de estándares de emisión que se esperan alcanzar mediante un régimen de comercialización de emisiones, esto es, la creación de un mercado de carbono. El sistema, por cierto, es similar al que en 1990 pusiera en marcha Estados Unidos para otros contaminantes en la *Clean Air Act*.⁷ El papel que viene desempeñando el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC) ha contribuido decisivamente a reforzar la credibilidad y la reputación de neutralidad de las Naciones Unidas en este campo por el modo exhaustivo y el rigor con el que ha conducido su labor analítica. Como indica el propio IPCC, este organismo no lleva a cabo estudios propios ni hace seguimiento de los parámetros que sirven para medir la magnitud del cambio climático. Su labor es la de compilar y evaluar con la mayor transparencia posible la literatura científica, técnica y socio-económica que se publica en el mundo que resulte relevante para «entender el riesgo de un cambio climático inducido por el hombre, los impactos observados empíricamente y los proyectados, así como las opciones para su posible mitigación»⁸.

Los compromisos de Kyoto expiran en 2012, de modo que quedará en manos de la Conferencia de Copenhague en Diciembre de 2009 el lograr un nuevo marco normativo vinculante. 2009 es, por tanto, un año crucial para la política sobre el cambio climático y la adhesión de los Estados Unidos es fundamental para su éxito. No resulta aventurado pronosticar que esta adhesión se va a producir, salvo que el curso de la crisis económica cambie drásticamente el sentir de la opinión pública y el compromiso ya anunciado por la Administración Obama.

La Administración Bush había primero negado la existencia del cambio climático, para después dudar de su gravedad o de la influencia de la acción del hombre en el mismo y, finalmente, aceptar su existencia pero reservarse la plena libertad de acción. No obstante, esta posición oficial no reflejaba ya

7. Clean Air Act of 1990 (P.L. 101-549) (as amended through P.L. 108-201, February 24, 2004)

8. www.ipcc.ch (visitado el 10 de febrero de 2009)

el sentimiento mayoritario y la propia actuación de algunos Estados y entes locales. Más de 500 alcaldes, representando unos 70 millones de ciudadanos, han firmado el *U.S. Conference of Mayors Climate Change Protection Agreement*.⁹ Se trata de una iniciativa puesta en marcha por el alcalde de Seattle en 2005 por la que los entes locales firmantes (que incluye ya la práctica totalidad de los municipios en las zonas metropolitanas como Los Angeles, Chicago, Nueva York, Nueva Jersey, Miami o Dallas) se comprometen a: 1) alcanzar o superar los objetivos de Kyoto mediante reforestación, medidas urbanísticas para evitar la sub-urbanización, campañas de concienciación e información para que los ciudadanos tomen medidas para borrar la «huella de carbono» de sus actividades diarias; 2) incitar a los gobiernos estatales para que fijen una reducción del 7% en la emisión de gases con efecto invernadero para 2012; 3) pedir al gobierno federal que Estados Unidos ratifique el protocolo de Kyoto.

Si bien medidas como la reforestación, la reconsideración de políticas urbanísticas, o una plétora de acciones que pueden contribuir a reducir la huella de carbono de las actividades cotidianas de los ciudadanos mediante el ahorro energético y el reciclado en las actividades pueden adoptarse sin problema alguno a nivel estatal o local, la imposición de restricciones en la emisión de gases con efecto invernadero industriales o automovilísticas topa con el monopolio competencial federal en la lucha contra la contaminación del aire. En este frente, el Estado de California ha servido de motor de empuje para que el gobierno federal adopte medidas más restrictivas. La propia Ley de Contaminación del Aire adopta a nivel federal los estándares de emisión en relación a combustibles limpios recogidos en la normativa reglamentaria dictada por el *California Air Resources Board*.¹⁰ No obstante esta excepción, en términos generales un Estado que pretenda adoptar estándares de control de la contaminación del aire más restrictivos que los establecidos en la legislación federal debe solicitar a la EPA una exención a la prohibición general de actuación estatal en esta materia. California sufre graves problemas de contaminación, destacando el severo deterioro de la calidad del aire en la enorme área metropolitana de Los Angeles. La ciudadanía de California es una de las más decididamente ecologistas del país y ha empujado con fuerza al gobierno estatal para ir más allá de lo requerido por la legislación federal. Desde hace años, California ha solicitado exenciones para poder elevar los estándares de emisión de diversos contaminantes, que le han sido

9. www.smayors.org (visitado 3 enero de 2009)

10. Clean Air Act of 1990 (P.L. 101-549) (as amended through P.L. 108-201, February 24, 2004), Sec. 244.

concedidos por la EPA sin demasiada oposición.¹¹ En 2005 California solicitó a la EPA una exención para así poder emitir estándares estatales de control de la emisión de gases con efecto invernadero para coches fabricados a partir de 2009. Dicha solicitud fue denegada por la EPA en marzo de 2008. Pues bien, el 26 de enero de 2009, el Presidente Obama ha solicitado a la EPA que examine si dicha denegación ha sido ajustada a Derecho. La EPA ha reabierto el procedimiento sin que, a la hora de escribir estas líneas, se haya producido una decisión final. Este ejemplo parece confirmar la voluntad de que la lucha contra el cambio climático sea una política federal en la mayor brevedad posible.

Termino así la parte destinada a informar sobre la incipiente agenda ambiental de Obama para pasar abordar la última parte de este ensayo, donde me alejo del momento político post-electoral para hacer algunas observaciones de carácter más general sobre el estado y la filosofía de fondo del Derecho ambiental en la actualidad.

3. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO DEL DERECHO AMBIENTAL EN ESTADOS UNIDOS

En las páginas finales de este estudio voy a hacer algunas observaciones de carácter más general sobre la filosofía de fondo del Derecho ambiental, con el objeto de proponer patrones para el seguimiento y evaluación crítica del desarrollo de este sector en los próximos años. Según un estudio, los diez problemas ambientales que más preocupan a reguladores y regulados son, por este orden: cambio climático, energía, agua, biodiversidad y gestión de tierras, sustancias tóxicas y metales pesados, calidad del aire, gestión de residuos, destrucción de la capa de ozono, océanos, y deforestación.¹² La agenda Obama antes descrita encaja bien con los temas que acaparan más atención social y académica. Indudablemente, esto no es una coincidencia, pues cabe esperar que las preferencias del candidato vencedor y la mayoría votante estén más o menos alineadas. En cualquier caso, por lo que a nosotros interesa, existe ya un campo de cultivo bien abonado en torno a los tres componentes sustantivos de la agenda: cambio climático, política energética y técni-

11. La Sección 209 de *Clean Air Act* prohíbe a los Estados la adopción de estándares de emisión para vehículos, pero ordena a la EPA la concesión de excepciones solicitadas por un Estado salvo que los estándares propuestos por dicho estado se estimen caprichosos, arbitrarios o innecesarios. (Clean Air Act of 1990 (P.L. 101-549) (as amended through P.L. 108-201, February 24, 2004), Sec. 209.

12. ESTY, D.C. and WINSTON, Andrew S., *Green to Gold. How smart companies use environmental strategy to innovate, create value, and build competitive advantage*, New Haven/London, Yale University Press, 2006.

cas de fomento para el desarrollo del sector verde de la economía. Desde la perspectiva de los instrumentos de actuación, se confirma el desplazamiento gradual hacia la «gobernanza cooperativa» (*collaborative governance*) o, en términos más generales, «nueva gobernanza» (*new governance*).

Así, puede señalarse un cambio en la opinión pública que apunta hacia un cierto renacer de la preocupación ambiental, cuestión un tanto relegada en los años posteriores a la tragedia del 11 de septiembre de 2001 y la consiguiente guerra de Irak. Ciertamente, la preocupación ambiental no ha sido un tema destacado en las campañas electorales de ningún candidato en 2008, dado que el rápido deterioro de la situación económica acaparó prácticamente toda la atención. No obstante, dejando a un lado la complejidad estratégica que constituyen las campañas electorales, es claro que a lo largo de los últimos años se ha intensificado el debate público sobre cuestiones como el cambio climático, el escaso rendimiento de los coches de facturación americana, la subida del precio del petróleo, la explotación petrolífera y de gas natural en Alaska, las ramificaciones del huracán Katrina (la posible influencia del cambio climático en la severidad del huracán, el desarrollo urbano en humedales, marinas o deltas de grandes ríos, etc.), o la mayor demanda de información al consumidor sobre el uso de pesticidas, antibióticos y hormonas sintéticas en los productos alimenticios, por poner algunos de los ejemplos más sobresalientes.

Al mismo tiempo, se han producido claros esfuerzos por reforzar los programas de Derecho ambiental en las Facultades de Derecho, lo cual se hace posible cuando convergen una mayor demanda por parte de los alumnos de estas asignaturas y la disponibilidad de financiación, normalmente a través de donaciones privadas. Entre los centros más recientes y especializados, puede mencionarse el *Environmental Law Program* de la Facultad de Derecho de Harvard, dirigido por la destacada académica Jody Freeman, a través del cual se ofrecen, además del curso básico en Derecho ambiental, cursos tan especializados como: cambio climático, política energética, Derecho ambiental internacional, o doctrinas del Tribunal Supremo en materia ambiental. Otra muestra de esta profunda especialización es la creación en enero de 2009 del *Center for Climate Change Law* en la Facultad de Derecho de Columbia.

En este contexto, la imagen «verde» de una empresa o industria se ha convertido en un valor de mercado en alza. Esty y Winston, que denominan a este fenómeno la «Ola Verde» (*Green Wave*), han llevado a cabo un minucioso estudio en el que identifican compañías punteras en esta tendencia, incluyendo gigantes químicos como Johnson & Johnson, DuPont o Dow, así como

empresas mundialmente conocidas como Nike, Kodak o McDonald's. Estos autores identifican grupos de interesados que ejercen cada vez más presión para que la industria y el sector mercantil hagan lo posible por borrar la «huella ambiental» de los productos que se ponen en el mercado: entes reguladores, organizaciones ecologistas, académicos y centros de investigación, individuos (ya sea en su papel de consumidores o de ciudadanos), compañías competidoras, e inversores (incluyendo entidades financieras y operadores bursátiles).¹³ La demanda de productos verdes, es decir, aquéllos cuya producción no tiene consecuencias ambientales negativas o cuya huella ambiental ha sido borrada o significativamente destruida a través de iniciativas compensatorias (reforestación, reciclado, inversión en tecnologías limpias, y un largo etcétera), está en alza.

En definitiva, como se ha visto en la parte anterior y puede deducirse del rango de temas que más preocupan a la opinión pública y acaparan mayores esfuerzos académicos, se va viendo un progresivo entrelazamiento de las políticas energéticas y de cambio climático (como ocurre en la Unión Europea) y, por extensión, de la protección del medio ambiente. El éxito de ambas políticas, a su vez, depende del desarrollo de bio-combustibles, reducción de emisiones de carbono, ahorro energético en todos los frentes de la actividad económica y el transcurrir de la vida de los ciudadanos, mejora en las prácticas de reciclado, etc. Esta progresiva interconexión de los múltiples componentes de la protección ambiental (que, en cierta medida, supone un regreso hacia la idea originaria de protección ambiental integral emulando el dinámica de los propios ecosistemas en juego), podría requerir un replanteamiento de las competencias de la EPA y del Departamento de Energía, o incluso una reforma de mayor alcance del organigrama federal que propiciara una mejor comunicación, coordinación y eficacia en el desempeño de estas funciones. La propia creación del puesto de *Assistant to the President for Energy and Climate Change* es indicativa de la necesidad de coordinación entre entes con competencias en estas cuestiones, de modo que se puedan formular políticas integrales y, en la medida de lo posible, se evite el solapamiento o duplicación de funciones, así como la pérdida de tiempo y recursos públicos en la resolución de conflictos entre órganos.

Desde el punto de vista de la teoría general del Derechos administrativo, tanto la intensificación del tejido de órganos consultivos de marcada especialización técnica reflejada en la parte anterior, como la creación del puestos

13. ESTY, D. C. and WINSTON, ANDREW S., *Green to Gold. How smart companies use environmental strategy to innovate, create value, and build competitive advantage*, New Haven/London, Yale University Press, 2006, pg. 67.

con funciones consultivas y de coordinación como es el caso del *Assistant to the President for Energy and Climate Change*, servirá probablemente de plataforma para refrescar uno de los debates que históricamente han hecho correr más tinta: la tensión entre la política y la especialización técnica. El artífice del Derecho administrativo moderno en el New Deal, James Landis, rechazó el modelo burocrático de corte continental y defendió un sistema de agencias independientes gestionadas por expertos en el sector económico cuyo control se les encomendara, con el argumento de que sólo así se lograría una labor eficaz y, sobre todo, neutral, es decir, apolítica.¹⁴ En la práctica, se impuso un modelo en el que coexiste una estructura de tipo ministerial con un amplio elenco de agencias de variable grado de independencia, independencia que se mide a través de parámetros como la potestad de autoorganización, el proceso de designación y destitución de sus directores, su autonomía presupuestaria y la potestad reglamentaria y sancionadora de que gocen, así como por el grado de deferencia que les otorguen los tribunales.

La concepción del Derecho Administrativo del New Deal abrió el profundísimo e inagotable debate sobre los respectivos papeles de política y especialización técnica en el marco del Estado regulador. No es el momento de reproducir aquí este debate, sino de destacar el papel que el Derecho ambiental ha jugado en el mismo. En el *Observatorio de Políticas Ambientales 2008* hice un repaso de la gestación y afianzamiento de los dos grandes sectores normativos que constituyen el Derecho Ambiental de los Estados Unidos: el Derecho de la lucha contra la contaminación y el de protección de espacios naturales. En ese ensayo hice hincapié en exponer la sensibilidad jurídica, social y política que ha alimentado y guiado el rumbo de la protección de espacios naturales y del Derecho de la contaminación, su impacto directo y sustancial en la economía del país y en la calidad de vida de los ciudadanos, así como la enorme complejidad técnica de esta legislación.¹⁵ La cuestión de fondo central en el Derecho ambiental es el difícil, inestable y controvertido equilibrio que la normativa busca entre lo que es el análisis de riesgos y la gestión de riesgos, es decir, entre la evaluación políticamente neutra del estado del medio ambiente a cargo de la comunidad científica, y la posterior toma de decisiones, inevitablemente política, sobre qué riesgos, en qué medida y a través de que instrumentos jurídicos van a afrontarse con los recursos económicos y humanos de los que se dispone.

Este debate no ha hecho sino agudizarse con el paso del tiempo. A medida que se han ido atajando aquellos problemas de más fácil o menos

14. LANDIS, J. M, *The administrative process*, New Haven, Yale University Press,1938

15. COMELLA DORDA, R, «Políticas ambientales de los Estados Unidos» en LÓPEZ RAMÓN,

costosa solución, quedan por resolver los problemas más complejos, donde frecuentemente debe tomarse como punto de partida para la formulación de una política pública una situación de incertidumbre científica sobre la naturaleza, gravedad y consecuencias del problema. Ello ha propiciado un cambio gradual en la filosofía reguladora del medio ambiente, en el sentido de sustituir el enfoque tradicional de mandatos imperativos directos de carácter general para categorías de actividades contaminantes garantizados por un sistema sancionador (*command-and-control regulation*) por técnicas que buscan mayor flexibilidad y una colaboración más estrecha con los sectores regulados. Estos enfoques se conocen como «nueva gobernanza» (*new governance*) o gobernanza cooperativa (*collaborative governance*). Si bien existen, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, múltiples variantes académicas de la nueva gobernanza, los rasgos negativos que se asocian con *command-and-control regulation* incluirían «rigidez, centralización, jerarquía, excesivo peso del aparato burocrático, e intrusismo» y las técnicas alternativas se caracterizarían por ser «abiertas, participativas, descentralizadas, orientadas hacia el consenso, contextuales, flexibles, integradoras y pragmáticas», con un gran énfasis en «la capacidad de generar continuamente nuevo conocimiento, adaptabilidad en respuesta a la nueva información o un cambio de circunstancias y empleo sistemático de *feedback*, estándares de referencia, e intercambio de prácticas». ¹⁶ En otras palabras, la nueva gobernanza se apoya en los principios de asociación y flexibilidad. El principio de asociación se refiere al fomento de los vínculos entre los sectores público y privado para propiciar que sean los propios regulados quienes recaben información, desarrollen y actualicen las técnicas de protección ambiental y pongan en marcha mecanismos de auto-monitoreo. El principio de flexibilidad propiciaría la concesión de excepciones a mandatos de carácter general a cambio de prácticas innovadoras y compensatorias del daño ambiental, el uso de técnicas de auto-regulación o la sustitución de medidas coercitivas por directrices y otros instrumentos de *soft law*.

Técnicas como incentivar al sector privado a través de la creación de mercados de licencias se encuentran plenamente consolidadas desde la *Clean Air Act* y se han seguido en la normativa de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. A lo largo de este estudio, se han podido ver numerosas instancias en las que parece haber un espacio claro para la nueva gobernanza. Las cuestiones que quedan abiertas y que dejo para la reflexión del

F. (coordinador), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Thomson/Aranzadi, 2008, pgs. 203-218.

16. KARKKAINEN, BRADELY C., «*New governance*» in *legal thought and in the world: some splitting as antidote to overzealous lumping*, 89 Minn. L. Rev. 471, pg. 472 (2004).

lector afectan al núcleo duro del Derecho administrativo: cómo hacer responsables a los sectores regulados, cómo garantizar la neutralidad administrativa y cómo identificar, en este universo en que lo público y lo privado se fusionan, cuál es el interés público que se debe salvaguardar.

4. APÉNDICE INFORMATIVO

4.1. ENTES FEDERALES CON COMPETENCIAS (PRINCIPALES O SECUNDARIAS, SUSTANTIVAS Y PROCEDIMENTALES) EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

- Department of Commerce:

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)

- Department of Energy (DoE)

- Department of Health and Human Services (DHHS):

Food and Drug Administration (FDA)

- Department of Homeland Security (DHS):

Coast Guard

Federal Emergency Management Agency (FEMA)

- Department of Interior (DoI):

Bureau of Land Management (BLM)

Fish and Wildlife Service (FWS)

National Park Service

- Department of Labor:

Occupational Safety and Health Administration (OSHA)

- Environmental Protection Agency (EPA)

- Nuclear Regulatory Commission (NRC)

- White House Executive Office of the President:

Council on Environmental Quality

Office of Management and Budget (OMB)

4.2. LEGISLACIÓN FEDERAL (NO EXHAUSTIVA)

Normas sectoriales con rango de ley

- Atomic Energy Act (1946), 42 U.S.C. § 2011 et seq.

- Clean Air Act (1970) (amended in 1975, 1990), 42 U.S.C. § 7401 et seq.

- Clean Water Act (1972), 33 U.S.C. § 1251 et seq.

- Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act («Superfund») (1980) (reauthorized in 1986), 42 U.S.C. § 9601 et seq.

- Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, 42 U.S.C. § 11001 et seq. (1986)

- Endangered Species Act (1973) 7 U.S.C. § 136; 16 U.S.C. § 460 et seq.

- Energy Independence and Security Act (2007), P.L. 110-140

- Energy Policy Act (2005), 42 U.S.C. § 13201 et seq.

- Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (2002), 21 U.S.C. § 301 et seq.

- Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (1996), 7 U.S.C. § 136 et seq.

- Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act (1988), 16 U.S.C. § 1431 et seq.; 33 U.S.C. § 1401 et seq.

- Nuclear Waste Policy Act (1982), 42 U.S.C. § 10101 et seq.

- Occupational Safety and Health Act (1970), 29 U.S.C. § 651 et seq.

- Oil Pollution Act (1990), 33 U.S.C. § 2702 et seq.

- Pollution Prevention Act (1990), 42 U.S.C. § 13101 et seq.

- Resource Conservation and Recovery Act (1976), 42 U.S.C. § 6901 et seq.

- Safe Water Drinking Act (1974), 42 U.S.C. § 300f et seq.

- Toxic Substances Control Act (1976), 15 U.S.C. § 2601 et seq.

Normativa procedimental (leyes y Executive Orders)

- Administrative Procedure Act (1946), 5 U.S.C. § 551 et seq.

- Executive Order 12866 (Regulatory Planning and Review) (4 October 1993), 58 F.R. 51735

- Executive Order 12898 (Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations) (16 February 1994), 59 F.R. 7269

- Executive Order 13132 (Federalism) (10 August 1999), 64 F.R. 43255
- Executive Order 13211 (Actions Concerning Regulations that Significantly Affect Energy Supply, Distribution, or Use) (22 May 2001), 66 F.R. 28355
- Freedom of Information Act (FOIA) (1966), 5 U.S.C. § 552 et seq.
- National Environmental Policy Act (1969), 42 U.S.C. § 4321 et seq.
- Paperwork Reduction Act (1980), 44 U.S.C. § 3501 et seq.
- Privacy Act (1974), 5 U.S.C. § 552a
- Regulatory Flexibility Act as amended by the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (1980), 5 U.S.C. § 601 et seq.

4.3. LIBROS DE TEXTO Y CONSULTA (2006-2008)

- ASHFORD, N. A., and CALDART, C.C, *Environmental Law, Policy, and Economics: Reclaiming the Environmental Agenda*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2008
- CRAIG, R. K., *Environmental Law in Context: Cases and Materials* (2nd Ed.) St. Paul, MN Thomson/West, 2008
- FARBER, D. A., FREEMAN, J., CARLSON, A. E., and FINDLEY, R. W., *Cases and Materials on Environmental Law* (7th Ed), St. Paul, Minn.: Thomson/West, 2006
- FINDLEY, R. W., and FARBER, D. A., *Environmental law in a nutshell* (7th ed.), St. Paul, MN Thomson/West, 2008.
- SULLIVAN, T. F. P. (ed.) *Environmental Law Handbook* (19th Ed.), Lanham, Maryland: The Scarecrow Press, 2007

Iberoamérica: necesidades de integración supranacional y tensiones con los derechos de los pueblos indígenas en las políticas ambientales

DIEGO J. VERA JURADO
ROBERTO GALÁN VIOQUÉ

Sumario

Página

1. Valoración general: el derecho de las poblaciones indígenas al disfrute del medio ambiente, la amenaza de la deforestación y la necesidad de una mayor integración en materia ambiental	144
2. Principales reformas institucionales en material ambiental	145
2.1. El papel de los organismos de integración regional en la protección del medio ambiente en Iberoamérica	145
2.2. La nueva Constitución boliviana y el referéndum colombiano sobre el derecho al agua	146
2.3. Novedades en la legislación ambiental iberoamericana	148
2.4. La creación de un Ministerio del Medio Ambiente en Chile ...	150
3. Protección de la naturaleza y los recursos naturales	151
3.1. Aguas	151
3.2. Parques y reservas naturales	152
3.3. Bosques	153
3.4. Cambio climático	155

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL: EL DERECHO DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS AL DISFRUTE DEL MEDIO AMBIENTE, LA AMENAZA DE LA DEFORESTACIÓN Y LA NECESIDAD DE UNA MAYOR INTEGRACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

A pesar de que apenas ha transcurrido un año desde el primer análisis que realizamos de las políticas ambientales en Iberoamérica, la extensión de la región y la importancia que representa la protección de su inmensa riqueza natural nos permiten destacar algunas novedades que en materia ambiental se han producido en la región.

En el desarrollo de estas políticas ambientales han pesado fundamentalmente tres cuestiones: la relación de la población indígena latinoamericana con los territorios naturales en los que viven, el gravísimo problema de la deforestación y la necesidad de que la protección del medio ambiente se realice de forma coordinada entre todos los países iberoamericanos.

La relación entre las poblaciones indígenas y los ecosistemas en los que habitan sigue siendo una cuestión, de calado, que dista mucho de estar resuelta en Iberoamérica. En el año 2007 el derecho de los pueblos indígenas en relación con sus territorios recibió un fuerte espaldarazo con la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En su artículo 26 se proclama, sin ambages, el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido, a utilizarlos y a disfrutarlos y explotarlos y la obligación de los Estados a su reconocimiento y protección jurídica. Este derecho se completa con el derecho, recogido en su artículo 29, a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Evidentemente este proceso de reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas choca abiertamente con los intereses de algunos Estados o de empresas multinacionales en relación con la explotación de los recursos naturales. Enfrentamiento que explica en buena parte los movimientos que se están produciendo en toda Latinoamérica a favor de los derechos de la población indígena y que ha tenido su plasmación más evidente en la aprobación de la nueva Constitución política de Bolivia.

Con todo, el principal problema ambiental al que se enfrenta Iberoamérica es la deforestación. América Latina y el Caribe poseen más del 33 por ciento de la biomasa forestal del mundo, del 50 por ciento de las selvas y del 65 por ciento de la biomasa forestal tropical. Es el verdadero pulmón del mundo. Su superficie boscosa se encuentra gravemente amenazada por el

ritmo acelerado de las talas, las actividades extractivas, el avance de la urbanización y de las superficies de cultivo. Por esta razón en los últimos años muchos Estados iberoamericanos, movidos por la presión de las organizaciones ecologistas y de la comunidad científica, han aprobado nuevas legislaciones más protectoras de sus masas forestales.

Aunque la gravedad del problema de la deforestación y de los demás desafíos ambientales a los que se enfrenta la región latinoamericana no pueden ser afrontados unilateralmente por los Estados, ni siquiera por aquellos que tienen un mayor desarrollo. El reto para un futuro cercano es conseguir una mayor integración de las políticas ambientales en Iberoamérica.

2. PRINCIPALES REFORMAS INSTITUCIONALES EN MATERIAL AMBIENTAL

2.1. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN IBEROAMÉRICA

Existen diversos factores que explican la especial importancia que la integración regional está llamada a jugar en Latinoamérica como vía para la protección del medio ambiente. Hay que tener presente, en primer lugar, que más del 75% de las exportaciones que realiza la región están relacionadas con las materias primas, es decir, con la explotación de los recursos naturales. Tampoco se puede pasar por alto que existe un gran número de regiones naturales que abarcan el territorio de más de un Estado, como sucede, destacadamente, con la Amazonia.

Entre todas las organizaciones regionales es, sin duda, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) el que ha dado los pasos más importantes para lograr armonizar las políticas ambientales de sus países miembros y asociados. Así se puede comprobar en el Informe, elaborado en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), «Geo Mercosur: integración, comercio y medio ambiente», que se hizo público en noviembre de 2008, en el que se analiza el impacto del comercio en el proceso de integración regional sobre el medio ambiente de los países que lo integran. Este documento destaca que los recursos naturales suponen el 60,5% del total de exportaciones de la sub-región. Esta proporción de materias primas iría del 47% en Brasil hasta el 87% en Paraguay. Resulta significativa, además, la relación que se traza entre las medidas de protección ambiental y las actividades de extracción de recursos naturales. En este informe se enfatiza cómo los impactos ambientales que se produce por la explotación

de los recursos naturales no afectan a los países que reciben los beneficios empresariales de estas actividades al tratarse de empresas multinacionales. El Informe de la PNUMA concluye con la necesidad de que los Estados profundicen en la incorporación de la dimensión ambiental en la integración regional.

Una buena demostración de que los problemas ambientales no pueden ser abordados unilateralmente por los países latinoamericanos lo constituye la aprobación de la llamada Agenda de Lima en la V Cumbre Birregional América Latina, El Caribe y la Unión Europea celebrada en Perú en mayo de 2008. En esta Agenda se incorporan compromisos de carácter ambiental relacionados con el desarrollo sostenible, la energía y el cambio climático, entre los que destaca la creación de un Fondo, dotado con 5 millones de euros, para la lucha conjunta contra el cambio climático en Iberoamérica.

2.2. LA NUEVA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA Y EL REFERÉNDUM COLOMBIANO SOBRE EL DERECHO AL AGUA

Todas las Constituciones iberoamericanas han incorporado ya la protección al medio ambiente a su articulado. Entre las diversas reformas constitucionales que se han producido en el año 2008, la mayoría para modificar la limitación de mandatos presidenciales, destaca, en cuanto a su relación con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, la aprobación de la nueva Constitución política de Bolivia y la iniciativa que se está desarrollando en Colombia para que se convoque un referéndum que permita introducir en la Constitución, como derecho fundamental, el acceso al agua.

La nueva Constitución boliviana se ha caracterizado fundamentalmente por llevar a cabo una estatalización de los recursos naturales y por establecer una vinculación jurídica especial entre la naturaleza y sus poblaciones indígenas. Estas medidas han chocado abiertamente con la posición mantenida por varias regiones bolivianas, especialmente la de Santa Cruz, que han promovido paralelamente la aprobación, sin cobertura constitucional alguna, de sus propios Estatutos de Autonomía.

En su artículo 9.6 proclama, entre los fines y funciones esenciales del Estado, el de *«promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras»*. Lo que viene a ser la consagración constitucional del principio del desarrollo sostenible.

En su artículo 33 se proclama el derecho de las personas «*a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado*» cuyo ejercicio deberá permitir «*a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente*». Este derecho se complementa con el establecimiento, en el artículo 34, de una acción pública en defensa del medio ambiente. Hay que destacar que la nueva Constitución boliviana crea una nueva jurisdicción, la jurisdicción agroambiental, para el conocimiento y resolución de las acciones relacionadas con los recursos naturales (Arts. 187 al 190). En la cúspide de esta nueva jurisdicción se situaría un Tribunal Agroambiental que sería el máximo órgano especializado, que ejercerá funciones de casación.

En la nueva Constitución se declara la titularidad del pueblo boliviano sobre los recursos naturales y se atribuye al Estado su gestión (Arts. 310 y 349 párrafo I, 357, 359, 372, 396), quien ejercerá el control de los procesos productivos y su industrialización (Arts. 351, 354, 356, 369, 370, 372, 375, 376, 377, 379, 386), en particular los no renovables (Arts. 356, 360), en el marco del respeto y protección al medioambiente, promoviendo políticas de redistribución de la riqueza entre la población (Arts. 316, 319, 378, 381, 382, 383).

La Parte Cuarta de la Constitución, titulada Estructura y organización económica del Estado, se cierra con un extenso Título II dedicado íntegramente al Medio ambiente, a los recursos naturales y a la tierra y el territorio (Arts. 342 a 403), lo que constituye una prueba palmaria de la trascendencia que a la protección de la naturaleza se le ha dado en este nuevo texto constitucional.

Con todo, el cambio de mayor calado que se ha introducido en la nueva Constitución, en concordancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se refiere a los derechos de la población indígena en relación con los recursos naturales. En su artículo 30 se proclama, entre otros, el derecho de las naciones y pueblos «*a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los Ecosistemas*», se establece una consulta previa «*respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan*» y se les reconoce el derecho «*a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios*» y a «*la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio*».

Como es sabido, el proceso de reformas constitucionales emprendido por el Presidente boliviano ha provocado un fuerte movimiento de protestas, fundamentalmente en las regiones que cuentan con mayores riqueza natura-

les. Estas protestas se han materializado en la elaboración de varios Estatutos de Autonomía que van en una línea completamente opuesta a la que se ha acabado recogiendo en la nueva Constitución política de Bolivia.

Así, en la propuesta de Estatuto Autonómico del Departamento de Santa Cruz se pretende atribuir al Gobierno Departamental la competencia exclusiva para ejercer la *«potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva en las siguientes materias: tierra, suelos forestales y bosques, aprovechamiento forestal, áreas protegidas, medio ambiente y equilibrio ecológico en la producción de bienes y servicios, uso sostenible de la diversidad biológica departamental y biotecnología, aprovechamiento hidráulico, hídrico e hidrológico, canales, regadíos, aguas minerales y termales, de interés departamental, autorizaciones, licencias y derechos para la provisión de los servicios que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción, caza y pesca, control del uso y asignación del espectro electromagnético departamental»*, lo que choca abiertamente con lo que establece la nueva Constitución boliviana.

El reto, difícil, para los próximos años en Bolivia es conseguir conciliar estas pretensiones políticas de autogobierno con el nuevo diseño constitucional de la gestión del medio ambiente. Sobre todo en relación con la explotación de los hidrocarburos. Hay que tener presente que la nueva Constitución boliviana ha abierto la posibilidad de que se creen Regiones dotadas de autonomía política, previa aprobación de una Ley Marco de Autonomías y descentralización (Art. 272).

En Colombia, por su parte, ha surgido un movimiento ciudadano para el reconocimiento a nivel constitucional de un derecho fundamental al acceso al agua potable. Gracias a esta iniciativa se consiguieron reunir más de dos millones de firmas para elevar al Congreso colombiano un proyecto de ley para la convocatoria de un referéndum que se está discutiendo actualmente en el Congreso de la República. Este referéndum pretende promover una reforma constitucional para consagrar el derecho de acceso al agua potable como derecho fundamental de obligatoria prestación, como un mínimo vital a todos los habitantes, modificando el actual artículo 41 de la Constitución.

2.3. NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL IBEROAMERICANA

Han sido numerosas las iniciativas legislativas que se han emprendido en Iberoamérica. En material forestal destacan las nuevas leyes aprobadas en Argentina, Chile, Honduras y la reforma parcial de la legislación forestal méjicana, que comparten el objetivo común de frenar el grave proceso de deforestación que están sufriendo sus bosques. De gran relevancia es el proyecto de ley brasileño para la institucionalización de la Política Nacional de

Cambios climáticos por el que se pretender establecer acciones para reducir las emisiones de gases causantes del calentamiento global.

En el ámbito de la legislación ambiental destacan dos interesantes procesos legislativos que se han producido en Costa Rica y Argentina con unos resultados muy dispares.

En octubre del 2008 se presentó en la Asamblea Legislativa de Costa Rica una propuesta de una nueva Ley de Conservación de la Vida Silvestre fruto de una iniciativa legislativa popular. Se trata de la primera Ley presentada en Costa Rica por los ciudadanos por la vía de la iniciativa legislativa popular, ya que la Ley que autoriza estas iniciativas se promulgó en 2006. Este texto, que vendría a sustituir la ley vigente de 1992, se está tramitando actualmente en el Parlamento costarricense. Tiene como objetivo establecer mecanismos para garantizar la gran biodiversidad que atesora Costa Rica (Con un 0,03% de la superficie del planeta concentra aproximadamente el 5% de la biodiversidad mundial), sobre todo para preservarla de la actividad turística que constituye su principal industria. Hay que tener en cuenta que Costa Rica se encuentra entre los 14 países del mundo que poseen más del 23% de su territorio (1.301.818 hectáreas) bajo alguna categoría de protección (25,6% de protección estatal y 7,18% privada) donde habitan alrededor de 13.020 especies de plantas, más de 2.000 especies de mariposas diurnas, 4.500 nocturnas, 163 de anfibios, 220 de reptiles, 229 de mamíferos, 1.600 de peces de agua dulce y salada, y 854 especies de aves, de las que un porcentaje muy elevado (1.300 especies de plantas y 235 especies de fauna silvestre) se encuentran técnicamente amenazadas y en peligro de extinción.

Una experiencia bastante menos positiva es la que se ha dado en Argentina en relación con la protección de los glaciares de la Patagonia. En octubre de 2008 el Parlamento argentino aprobó, con una aplastante mayoría (unanimidad de la Cámara de Diputados y con sólo tres votos en contra en la Cámara de Senadores), la Ley N° 26.418 de Presupuestos mínimos ambientales de Protección de los glaciares y ambiente periglacial. Esta Ley, defendida por las asociaciones ecologistas y por la comunidad científica, tenía como finalidad la de preservar a los glaciares como reservas estratégicas de recursos hídricos. La norma más importante hacia referencia a la prohibición de que en los glaciares se pudieran realizar actividades que afectaran a su condición natural o que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance, y en particular se prohibían las exploraciones y explotaciones mineras o petroleras, la construcción de obras de arquitectura o infraestructura, y la liberación de sustancias contaminantes, productos químicos o residuos.

No obstante, la Ley fue vetada por la Presidenta argentina, mediante su Decreto 1837/2008, de 10 de noviembre, porque consideraba que estas prohibiciones resultaban excesivas y que eran suficientes los mecanismos de evaluación ambiental y el régimen de autorizaciones existentes. Precisamente este veto presidencial va a permitir que se pongan en marcha importantes proyectos de extracción de oro en la cordillera de los Andes. Actualmente existe un importante movimiento ciudadano que se está organizando para reunir el número de diputados necesarios para levantar este veto (dos tercios de ambas cámaras que ya se obtuvo en su aprobación inicial).

2.4. LA CREACIÓN DE UN MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE EN CHILE

En el plano de las reformas administrativas merece destacarse la reorganización que la Presidenta chilena ha emprendido en 2008 sobre la administración ambiental de este país. Para la aprobación y la gestión de las políticas ambientales Chile contaba, como otros muchos países latinoamericanos, con un órgano colegiado como es la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), creada en 1994 por medio de la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. En el año 2006 se le confirió a la Presidenta de la CONAMA el rango de Ministerio.

Como continuación a esta política de reafirmación ambiental, a mediados de 2008, se presentó en el Congreso una iniciativa legislativa dirigida a modernizar la actual administración ambiental para dotarla de una mayor eficacia. Su objetivo principal es la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, hasta ahora inexistente, para liderar la ejecución de las políticas ambientales dentro del Gobierno chileno. Este Ministerio colaborará con el Gobierno en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables. La CONAMA, por su parte, se ocupará exclusivamente de la gestión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Aparte de esta reestructuración ministerial en el proyecto de ley se introducen dos importantes novedades. Por un lado, se prevé la creación de una Superintendencia de Fiscalización ambiental que tendrá como funciones la de controlar la gestión ambiental, en particular en relación con las resoluciones de calificación ambiental, los planes de prevención, descontaminación y de gestión ambiental y las normas de calidad y de emisión. También se propone extender la administración ambiental al ámbito local con la creación de Unidades de Medio Ambiente en los Municipios, para diseñar y ejecutar

acciones y programas, aplicar las normas ambientales a nivel local y elaborar proyectos de ordenanza ambiental.

3. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA Y LOS RECURSOS NATURALES

Además de los aspectos generales expuestos es necesario hacer un breve análisis de las principales novedades que sectorialmente se han producido en Iberoamérica en materia de protección ambiental.

3.1. AGUAS

En materia de aguas se han producido en 2008 tres importantes iniciativas normativas de las que ya nos hemos hecho eco. La nueva Constitución política de Bolivia establece, con una notable indeterminación, que «*el agua es un derecho fundamentalísimo para la vida*» (Art. 373. I) y establece una serie de obligaciones de los poderes públicos y de los particulares en orden a garantizar la protección de los recursos hídricos. Asimismo, como ya se ha señalado, se está tramitando actualmente en el Congreso de Colombia una iniciativa legislativa para convocar un referéndum con el que se modifique la Constitución para reconocer el derecho al acceso a agua potable como un derecho fundamental. Por contraposición resulta alarmante el veto impuesto en Argentina a la conocida como Ley de protección de los glaciares que deja abierta la posibilidad de una explotación económica, especialmente mediante la actividad minera, de las principales reservas mundiales de agua dulce con el riesgo que ello conlleva. Máxime si se tiene en cuenta que el 70% del agua dulce del mundo se encuentra en los dos polos.

Actualmente en dos países iberoamericanos, Ecuador y Costa Rica, se están tramitando proyectos de leyes de aguas. La tramitación del proyecto de ley de aguas en el país ecuatoriano resulta especialmente conflictiva. En efecto, el sector indígena ha presentado ante el Consejo de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) una propuesta de Ley de Aguas para el Buen Vivir o «Sumak Kawsay», cuando ya existe un proyecto de ley que se está tramitando en el Parlamento elaborada por la Secretaria Nacional del Agua. A esta confrontación legislativa hay que sumarle la fuerte protesta que se ha levantado en Ecuador, también por parte de la población indígena, contra un proyecto de ley de la Minería, apoyado por el Presidente ecuatoriano. Esta oposición se basa precisamente en el fuerte consumo de recursos hídricos que va a implicar y los graves problemas de contaminación de las actividades extractivas.

En Costa Rica, el proyecto de ley de Aguas lleva tramitándose más de tres años sin que parezca que haya voluntad política de que se apruebe en la actual legislatura, que acaba en 2009. El proyecto apuesta por la demanialidad de todas las aguas en Costa Rica y por la planificación hidrológica.

Donde sí se aprobó una nueva Ley de Aguas fue en Paraguay, a mediados del año 2007. La Ley n° 3239 de los recursos hídricos del Paraguay se promulgó también tras una tramitación de más de una década. Parte de la consideración de que todas las aguas, las superficiales y subterráneas, son bienes de dominio público del Estado, inalienables e imprescriptibles y configura el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas como un derecho humano (Art. 3). La efectividad de esta Ley pasa por la aprobación de la Política Nacional de Recursos Hídricos y de su desarrollo reglamentario, que aún se encuentran pendientes, como reclaman insistentemente las organizaciones ecologistas.

En relación con el acceso al agua potable hay que hacer referencia, por último, a la aprobación, por parte del Gobierno español, del Real Decreto 822/2008, de 16 de mayo, por el que se crea la Oficina del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. Este fondo está previsto que se dote con 1500 millones de euros dirigido a financiar actuaciones, dentro de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, para permitir el acceso al agua potable y al saneamiento básico a los ciudadanos de América Latina que no tiene aún acceso a estos servicios. Según los datos que aparecen en el preámbulo de este Real Decreto, en América Latina el 4,4% de la población urbana y el 30,6% de la población rural carecen de acceso a agua potable, y el 15,8% de la población urbana y el 55,8% de la rural carecen de acceso a saneamiento básico, lo que supone que existen 58 millones de personas sin acceso a agua potable y 138 millones sin acceso a saneamiento básico.

3.2. PARQUES Y RESERVAS NATURALES

Sin duda, 2008 ha sido un año en el que se ha producido un avance importante en la creación de áreas protegidas en Latinoamérica. En México se ha ampliado la superficie de áreas naturales protegidas en un millón y medio de hectáreas y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) ha anunciado 200 nuevas áreas protegidas para el año 2010 como parte de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana, entre las que se encontrarán las áreas de Yum-Balam, en Quintana Roo; los humedales del norte de la isla de Cozumel; Las Praderas en Janos, Chihuahua; así como los arrecifes Lobos-Tuxpan en Veracruz.

En Brasil se han creado, también en este año, tres nuevas áreas protegidas en el sur de la Amazonia brasileña para que funcionen como barrera frente a la creciente devastación del bosque lluvioso. Estas nuevas áreas protegidas consisten en dos reservas, las de Medio Xingú e Ituxi, en las que se permite cierta explotación por parte de pobladores locales de los recursos naturales no madereros como castañas, caucho y semillas, y el parque nacional Mapinguari que tiene una extensión total de 2,6 millones de hectáreas y que se preserva en su integridad.

Asimismo, en los últimos años se está produciendo en Iberoamérica, como en otras partes del mundo, un aumento del protagonismo de los particulares en la conservación de las áreas naturales, un fenómeno que se viene conociendo como «conservación en tierras privadas» (equivalente a la «custodia del territorio»). Así en la Alianza de Redes Latinoamericanas de Conservación Privada se ha pasado de contar, en 2005, con 1.600 reservas y 2 millones de hectáreas hasta más de 4.600 reservas y 3,8 millones de hectáreas en 2008. Ahora bien, todo este fenómeno adolece de una gran inseguridad jurídica y de la falta de políticas ambientales claras, como se ha puesto de manifiesto en la llamada Carta de Río, aprobada en el VIII Congreso Interamericano de Conservación en Tierras Privadas celebrado en diciembre de 2008.

3.3. BOSQUES

En el último año se han aprobado varias leyes forestales lo que constituye una clara demostración de la gravedad que el proceso de deforestación está produciendo en Iberoamérica. Hay varios países que están atravesando una verdadera situación de emergencia forestal, debido fundamentalmente a la tala ilegal de madera, las actividades extractivas, al avance de la urbanización y de las superficies cultivadas. En la actualidad más del 40 por ciento de la superficie boscosa iberoamericana se encuentra afectada por la deforestación y por la degradación de sus suelos. Al año se pierden 4,5 millones de hectáreas de bosques. Como excepción habría que destacar las políticas forestales de Costa Rica, Cuba, República Dominicana y Uruguay, que son un ejemplo para el mundo ya que en estos países la reforestación supera la deforestación con lo que se está consiguiendo una recuperación real de su superficie boscosa.

En 2008 se ha dado la circunstancia de que Chile y Argentina han aprobado sendas leyes para la protección de los bosques nativos.

En el caso de Chile la aprobación de la Ley N° 20283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, de 2 de julio de 2008, se ha producido tras más de 15 años de discusión parlamentaria. Esta Ley tiene como

objetivo proteger, recuperar y mejorar los bosques nativos, con el fin de asegurar su sostenibilidad forestal. La Ley trata de apoyar al pequeño propietario forestal, con fincas de una extensión que oscila entre las 200 hectáreas hasta las 800 hectáreas según la región en que se encuentre, mediante una política de fomento. Las actividades que se vayan a realizar en los bosques nativos se hacen depender de la aprobación de un plan de gestión que tiene que ser elaborado por un ingeniero forestal y aprobado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Esta institución va a ser reforzada por la Ley, ya que se le atribuyen potestades de supervisión de las áreas silvestres protegidas de propiedad privada y de elaboración de normas de gestión forestal de carácter general y planes de gestión-tipo al que pueden acogerse los propietarios. También crea el Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo para incentivar aquellas actividades que favorezcan la regeneración o recuperación de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico o de bosques nativos de preservación; las actividades de silvicultura dirigidas a obtener productos no madereros y actividades de gestión y recuperación de bosques nativos para la producción maderera.

Muy pocos meses antes, en noviembre de 2007, el Parlamento argentino aprobaba, tras una fuerte presión de las organizaciones ecologistas, la Ley N° 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, con una finalidad parecida. La gran novedad de esta Ley, que le supuso un fuerte rechazo por parte de los Gobernadores de algunas de las provincias nortenas, fue la de establecer que sólo puedan realizarse nuevos desmontes cuando se haya aprobado el correspondiente ordenamiento territorial por parte de las provincias. La misma Ley decretó una suspensión o moratoria, por un año de todos los desmontes hasta la aprobación de estos planes territoriales. Además, se condiciona el contenido de estos planes, que están sujetos a evaluación de impacto ambiental, al cumplimiento de los criterios de sostenibilidad que se establecen en el anexo de la Ley. Al igual que su homóloga chilena se crea un Fondo, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, dotado con 1.000 millones de pesos, que está destinado a compensar a las provincias del norte por lo que dejarían de percibir por el freno a las talas. Ese fondo compensador procede un 0,3% del presupuesto nacional y el 2% de las retenciones agropecuarias. El 70% se entregará a los dueños de las tierras que no talen sus bosques y el 30% restante será aplicado por las provincias a programas de conservación. La ejecución de esta Ley corresponde a los gobiernos provinciales.

Con esta Ley se pretende poner freno al gravísimo proceso de deforestación que sufre Argentina. Aunque este país cuenta con más de 30 millones

de hectáreas de bosques nativos, lo que representa un 15% del total del territorio nacional, hay que tener en cuenta que a principios del siglo XX esa cifra era de 100 millones de hectáreas. Entre 2002 y 2006, la deforestación creció casi un 42% respecto del período que va de 1998 a 2002 y llegó a 1.108.669 hectáreas. La tasa actual de desmonte en Argentina es seis veces superior a la media mundial.

Prácticamente de la misma fecha que la Argentina es la Ley hondureña Forestal de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, aprobada tras más de 9 años de tramitación, con la que se ha querido también poner coto a la tala indiscriminada de sus bosques. Esta Ley sustituye la anterior Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-Cohdefor), muy cuestionada por su elevada corrupción, por un Instituto de Desarrollo y Conservación Forestal (ICF), creado como ente desconcentrado, dependiente de la Presidencia de la República, con independencia técnica, administrativa y financiera. Entre las medidas que se han incluido en esta Ley destacan la creación de Consejos Consultivos Comunitarios Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, como instancias de participación ciudadana en materia forestal en las comunidades; la previsión de programas de forestación y reforestación apoyados por el Estado a través de incentivos económicos; el cobro de los servicios ambientales; la puesta en marcha del Sistema de Investigación Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (SINFOR) para desarrollar la investigación forestal, científica y aplicada y la elaboración de un Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable, como un registro público de carácter técnico y administrativo en el que se inscriben todas las áreas protegidas y vida silvestre declaradas y áreas de vocación natural forestal públicas.

En el año 2008 se modificó, además, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable mexicana para reforzar las potestades de inspección de los agentes forestales en su lucha contra las explotaciones madereras ilegales.

Finalmente, y a escala regional de América Central y República Dominicana, habría que destacar la aprobación, en abril de 2008, del Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales (PERFOR) que es una iniciativa de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) con la que se promueve una gestión integral de los bosques.

3.4. CAMBIO CLIMÁTICO

En relación con el cambio climático, en Latinoamérica se da la paradoja de que es una de las regiones del mundo con menos emisiones, la región es responsable sólo del 6% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en el sector energético y del 12% de las emisiones de todas las

fuentes, incluidas la deforestación y la agricultura, pero que, sin embargo, va ser una de las más perjudicadas por la falta de alimentos y de agua, problemas de salud, desastres naturales y el colapso de ecosistemas, como se puede constatar en el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Así las cosas, la mayor parte de los países iberoamericanos cuentan con sus propias leyes y Estrategias contra el cambio climático. En el año 2008 debemos destacar la iniciativa legislativa del Gobierno brasileño para la aprobación de la Política Nacional de Cambios Climáticos y el Plan Quinquenal de Cambios Climáticos de Paraguay.

Lo que se echa en falta es una mayor integración iberoamericana de las políticas estatales contra el cambio climático, especialmente en relación con la deforestación, su gran problema ambiental.

Italia: las dificultades para cumplir con las obligaciones comunitarias en materia de medio ambiente

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

Sumario

	<i>Página</i>
1. Valoración general	157
2. Actividad legislativa	159
3. El contencioso comunitario	164
4. El estado de los recursos naturales y de los conflictos ambientales .	166
5. Bibliografía.	167

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

El hito más notorio de las políticas ambientales en Italia durante 2008 ha sido la entrada en vigor de la totalidad del «Código del Medio Ambiente», dos años después de su aprobación y tras varias normas de prórroga y modificación parcial. Pues bien, el Código será finalmente aplicado en su versión más coherente con la normativa comunitaria ambiental, pero bajo los auspicios de unos responsables estatales distintos a quienes promovieron su aprobación. Y es que el cambio de gobierno se ha reflejado, lógicamente, en el plano administrativo ambiental: Stefania Prestigiacomo sucedía al saliente «verde» Alfonso Pecoraro Scanio como titular de la cartera de Medio Ambiente y Tutela del Territorio y del Mar, tras ser descartada la hipotética integración de su cartera con la de Infraestructuras y Transportes, hoy en

manos de Altero Matteoli, a la sazón predecesor de la actual ministra en su responsabilidad medioambiental desde junio de 2001 hasta mayo de 2006. No obstante, Pecoraro Scanio se aprestó a reformar el Código antes de su partida, de modo que el Decreto Legislativo 4/2008, de 16 de enero, *de ulteriores disposiciones correctoras e integradoras del «Código del Medio Ambiente»*, entraba en vigor en febrero cerrando definitivamente el complejo ciclo de puesta en producción de la normativa italiana fundamental en materia de medio ambiente.

La reforma del Código introduce algunas novedades dignas de interés: en primer lugar, el concepto de residuo se redefine para abandonar la noción de residuo como subproducto o materia prima secundaria tantas veces condenada por el Tribunal de Justicia: hoy el residuo es todo aquel resultado no específicamente pretendido del ciclo productivo, cuyo transporte y tratamiento quedan a cargo del poseedor y sometido a controles, y a una jerarquía de principios de gestión basada en la reducción, reutilización, reciclaje y eliminación. Asimismo, se establece la obligación de presentar el «Modelo único de declaración ambiental» (MUD) ante las Cámaras de Comercio por parte de una vasta serie de empresas industriales, artesanales y operadores en materia de residuos, así como de instalar aparatos electrónicos en aras de la «trazabilidad informática» de los residuos. En materia de evaluación de impacto ambiental se establece el deber de aplicarla sobre los proyectos definitivos, y se dispone un plazo máximo para su desarrollo de 330 días, eliminándose la figura del silencio negativo para las solicitudes de evaluación. La reforma amplía también los ámbitos de participación ciudadana en los procedimientos administrativos relacionados con la tutela ambiental.

Resulta ciertamente sugerente la propuesta de ley presentada en mayo por Sandro Bondi, ministro de Bienes y Actividades Culturales, en el sentido de penalizar los daños causados al paisaje mediante la introducción en el Ordenamiento italiano del delito de «estafa paisajística», consistente en la falsificación documental destinada a edificar irregularmente en zonas sometidas a vínculo paisajístico. En particular, la ley prevé severas sanciones (tales como la privación de libertad hasta cuatro años y multas de hasta 50.000 euros) para el delito de daños a los bienes paisajísticos, hoy castigado sólo con multas administrativas de diversa cuantía. Tratándose sólo de una propuesta, pone de relieve la importancia que está recobrando la protección del paisaje, tutela que ha merecido incluso la atención por parte de la Corte Constitucional. En efecto, la Sentencia 367/2007, de 7 de noviembre, rechazaba el recurso de inconstitucionalidad instado por las regiones de Toscana, Calabria y Piamonte contra varios preceptos de reforma del «Código de los Bienes Culturales y del Paisaje» articulados por vía del pretendidamente vul-

neradores de los artículos 76, 77, 97, 114, 117. 3, 118, 119, 120 de la Constitución italiana. Las regiones impugnantes reivindicaban la competencia in materia de ordenación del territorio y valorización de los bienes ambientales, y aludían la infracción del principio de leal colaboración en lo relativo a la previsión de facultades estatales de subrogación en materia de control de la legalidad paisajística. La Corte Constitucional confirma el valor absoluto y primario del paisaje como aspecto del territorio compuesto de elementos de carácter ambiental y cultural, y afirma la competencia exclusiva estatal al amparo del art. 9 de la Constitución en vista de la primacía del interés ambiental y su carácter limitativo de la tutela ejercitable por parte de las regiones al amparo de sus competencias sectoriales. La Corte reclama el empleo de las técnicas de coordinación administrativa, y salva los poderes subrogatorios estatales en materia de tutela paisajística por cuanto se diseñan como mecanismos automáticos de control de legalidad y no de oportunidad.

Por lo demás, la actividad legislativa prácticamente no ha prestado atención a otro asunto que a la crisis de los residuos en la región Campania, crisis que de la emergencia ha pasado a la cronificación. Se mantiene el intenso control de las políticas nacionales por parte de las instancias comunitarias, pero persiste también la vocación italiana de desafío de la normativa europea en materia de aguas, de residuos y de protección de la fauna con respecto a los períodos de veda, si bien son las regiones las protagonistas de los incumplimientos en este último caso).

2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

La actividad legislativa no ha generado tan apenas leyes genéticamente ambientales en 2008. Cabe dar cuenta de la ya habitual «Ley comunitaria anual» (Ley de 25 de febrero de 2008, n. 34, *de disposiciones para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades europeas*), en virtud de la cual se practica una delegación al Gobierno para dictar, en plazos que oscilan de los 6 a los 18 meses, los decretos legislativos necesarios para la transposición de varias directivas comunitarias, entre las que se cuentan algunas de signo ambiental¹, así como para dictar normas de integra-

1. Se trata de las Directivas 2006/117/EURATOM (relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado), 2005/33/CE de 6 de julio, de reforma de la 1999/32/CE (niveles de azufre de los combustibles de uso marítimo), 2005/35/CE de 7 de septiembre (contaminación de los buques), 2005/64/CE de 26 de octubre (homologación de vehículos a motor), 2006/7/CE de 15 de febrero (gestión de la calidad de las aguas de baño) y 2006/21/CE de 15 de marzo (gestión de residuos de las industrias extractivas).

ción y corrección de sendos decretos legislativos ya en vigor sobre reducción del uso de sustancias peligrosas en los electrodomésticos (el 151/2005, de 25 de julio) y sobre la protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad (el 214/2005, de 19 de agosto). También al amparo de esta «Ley comunitaria 2008» se han dictado sendos Decretos legislativos (el 145/2008, de 28 de julio, de transposición de la Directiva 2006/121/CE, de modificación de la 67/548/CEE –clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas– para adaptarla al Reglamento 1907/2006 «REACH»; y el 188/2008, de 20 de noviembre, de transposición de la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores).

En esta misma línea de inserción en las coordenadas dispuestas por el Derecho comunitario, si bien esta vez en vía de respuesta a las patologías diagnosticadas por la Comisión y el Tribunal de Justicia, veía la luz la Ley 101/2008, de 6 de junio, *de conversión del Decreto-ley 59/2008, de 8 de abril, disposiciones urgentes para la implementación de obligaciones comunitarias y la ejecución de sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* (en concreto, las SSTJCE de 12 de enero y 7 de diciembre de 2006, y de 26 de abril y 24 de mayo de 2007).

En esta ley se practican varias reformas al «Código del Medio Ambiente» y otras normas conexas en diversos aspectos relativos a las aguas continentales, la gestión de los residuos, los desguaces y vertederos y la pesca marítima. En concreto, se adoptan medidas para que la ejecución de los planes de adecuación de los vertederos autorizados entre el 16 de julio de 2001 y el 23 de marzo de 2003 no se demore más allá del 1 de octubre de 2008, y se dictan normas de protección de las especies piscícolas por debajo de las tallas mínimas, normas reforzadas con las correspondientes sanciones administrativas. Seguramente, la faceta más vidriosa de esta ley es la referida a la aplicación del Derecho comunitario de calidad de las aguas, por cuanto permite prorrogar el plazo del 23 de diciembre de 2015 fijado para cumplir los objetivos de depuración, dentro de una serie de condiciones. Además se adoptan otras disposiciones, todas ellas dirigidas a relajar, también respetando las condiciones establecidas por la normativa comunitaria, las obligaciones de mantenimiento del buen estado ecológico de las aguas. Lamentablemente, el intrincado diseño de estas disposiciones y la amplitud de espacios discrecionales para su aplicación alienta las suspicacias en torno a su compatibilidad con el Derecho comunitario.

También la normativa financiera dedicaba algunas disposiciones a la materia ambiental. Abría este episodio la Ley 133/2008, de 6 de agosto, *de dispo-*

siciones urgentes para el desarrollo económico, la simplificación, la competitividad, la estabilización de las finanzas públicas y la perecuación tributaria, por la que se convertía el Decreto-ley n. 112, de 25 de junio del mismo año y título. En esta norma se planteó un programa masivo de reducción de las asignaciones presupuestarias, de acuerdo con el cual los Ministerios implicados (Medio Ambiente y Tutela del Territorio y del Mar, Políticas Agrícolas Alimentarias y Forestales, y Bienes Actividades Culturales) veían recortado su presupuesto en ca. 600, 25 y 773 millones de euros respectivamente a lo largo del período trienal (2009-2011). En concreto, los recortes afectan a las políticas de apoyo al transporte público local, a las actuaciones de repoblación forestal en áreas urbanas y periurbanas y al llamado Fondo para la demolición de los «ecomonstruos» (edificaciones masivas ilegales) en sitios UNESCO.

A su vez, la Ley presupuestaria estatal para 2009 (*Finanziaria 2009*) recoge las partidas presupuestarias en virtud de las cuales se puede dimensionar y valorar el llamado «gasto ambiental»: en efecto, éste asciende a ca. 819 millones de euros (el 2,4% del presupuesto), con asignaciones para la protección ambiental terrestre y marina, para el desarrollo de acciones concretas en materia energética y de transporte sostenible. No obstante, la cifra se reduce hasta 528 millones de euros –un 1,5% del total del presupuesto– si se descuentan los programas para la movilidad sostenible, la eficiencia energética y el Fondo para el cumplimiento del Protocolo de Kyoto.

Pero, indudablemente, las normas legales de mayor relieve son las dictadas como paliativo a la crisis de los residuos en la Región Campania. Se trata de la pareja formada por las Leyes 123/2008, de 14 de julio, *de conversión del decreto Ley 90/2008, de 23 de mayo, de medidas extraordinarias para afrontar la emergencia en el sector de la gestión de los residuos en la región Campania*; y 210/2008, de 30 de diciembre, *de conversión del Decreto-ley 172/2008 del 6 de noviembre, sobre medidas extraordinarias para afrontar la emergencia en el sector de la gestión de los residuos en la región Campania, y otras medidas urgentes de protección ambiental* (ley que a su vez recogía las disposiciones del Decreto-ley 107/2008, de 17 de junio, caducado por falta de ratificación parlamentaria).

Una lectura integrada de ambas leyes ilustra acerca de la amplitud y contundencia de las medidas adoptadas, proporcional a las dimensiones del gravísimo problema ambiental que padece la citada región. Distinto es el efecto esperado de las mismas, y cuestionable también su adecuación al Derecho comunitario y acaso su eficacia potencial, puesto que se basan fundamentalmente en la excepción puntual de la aplicación de numerosas normas ambientales (fundamentalmente, de residuos y de evaluación de impacto ambiental) en lo que al régimen de autorizaciones para las distintas activida-

des de gestión de residuos se refiere, así como en el recurso sistemático a la incineración de las basuras. Sorprende, por ejemplo, el diseño de un procedimiento sumarisísimo (de duración no superior a dos semanas, incluyendo la posible intervención del Consejo de Ministros) que desplaza totalmente las disposiciones vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental.

En principio, se adoptan una serie de disposiciones orgánicas que pivotan en torno a la designación excepcional de un Subsecretario de Estado dependiente directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para tal encargo se nombra al director del Departamento de la protección civil, Departamento al que se atribuye la tarea de coordinación de los trabajos de emergencia, cuya duración se prevé hasta el 31 de diciembre de 2009. Con estas disposiciones se pone en marcha una estructura administrativa financiada con el *ad hoc* instituido «Fondo para la emergencia de los residuos en Campania», dotado con 150 millones de euros para 2008 y nutrido de la paralela reducción del «Fondo para las zonas infrautilizadas» regulado por una ley de 2002; fondo especial al que se añade la participación del «Fondo para la protección civil». La nueva estructura, que sustituye el modelo comisarial delegado previsto en anteriores normas de urgencia, será asistida por todos los cuerpos policiales e incluso de las Fuerzas Armadas, para asegurar el éxito de la operación (es pública y notoria la implicación de la *camorra* en el desastre de las basuras, siendo necesario proteger y acondicionar los transportes de residuos y los sitios destinados al almacenamiento y tratamiento de basuras). Todo ello no excluye la posible externalización de las tareas, para la cual se diseñan mecanismos marginales al sistema de contratación pública. Asimismo, se adoptan disposiciones para favorecer y flexibilizar el reclutamiento de personal de todo tipo (sobre todo, personal directivo especializado) y reasignar a los bomberos la función de vigilancia de los eventuales incendios de los cúmulos de basuras.

Precisamente estas normas de emergencia proceden a una declaración de interés estratégico nacional de los sitios, zonas e instalaciones relacionados con la actividad de gestión de residuos, así como a una habilitación genérica para la expropiación forzosa de bienes inmuebles (instalaciones, canteras abandonadas, terrenos) y muebles (vehículos) dedicados al almacenamiento y eliminación de las basuras, y para el embargo de terrenos dedicados a la función de vertedero ilegal. También se autoriza la recogida y transporte ocasional «difuso» de envases y sus residuos hasta 100 kg. diarios, exento de tasas de gestión de residuos, a modo de complemento al servicio de gestión integrada de residuos.

Asimismo, esta experiencia normativa está sirviendo para introducir la lógica y los instrumentos jurídico-penales en el campo del medio ambiente,

hasta la fecha carente de una tutela en este sentido. En efecto, se penaliza una variada y amplia gama de conductas potencialmente lesivas del éxito del programa de gestión de la emergencia, sin perjuicio de la devolución exclusiva a la jurisdicción administrativa de las controversias relacionadas con el desarrollo del programa, independientemente de que la acción provenga de Administraciones públicas o de agentes colaboradores con la misma –con lo que ello supone en el sistema judicial italiano que, como es sabido, sigue los patrones del clásico contencioso-administrativo francés–. En particular, se articula toda una disciplina sancionatoria administrativa conectada con el sistema represivo penal, basado éste en la imposición de penas de privación de libertad de hasta siete años, acompañadas o no de multas de hasta 100.000 euros.

Otra gama de medidas, estas ya estrictamente operativas, pretenden lograr la activación de la construcción, o el aumento de la capacidad de incineración de varios «termovalorizadores» ya operativos en el territorio de la región en otros casos, con financiación e incentivos estatales de tipo diverso. En realidad, se trata de una reconversión masiva de los actuales vertederos ilegales en instalaciones de selección, tratamiento y transformación de residuos en compost y combustible de alta calidad para centrales termoeléctricas (el conocido CDR-Q). El empleo de este tipo de instalaciones se autoriza sólo con carácter provisional, para el almacenamiento temporal para el sucesivo transporte a una instalación de tratamiento y eliminación, así como para la depuración de lixiviados en los vertederos. A tal efecto, se permite la superación de los límites de vertidos directos a cauces hasta el 150% de los umbrales fijados por la legislación de calidad de las aguas.

Para reforzar la legitimidad y efectividad de los vertederos temporales, se prevé la concesión de beneficios fiscales en favor de las poblaciones residentes en los municipios sede de los mismos, y se prohíbe la salida de residuos para su almacenamiento, tratamiento y eliminación fuera de la región, con lo que se pretende la total responsabilización de Campania y el no contagio a otros territorios del problema padecido en ésta. Una segunda derivada de estas medidas en la línea de la corresponsabilidad viene constituida por la transferencia a las provincias de la región de la titularidad de las instalaciones de selección y tratamiento de residuos, acompañada de la previsión de la posible nacionalización de las sociedades concesionarias de los servicios relacionados con la gestión de residuos.

En el plano de las relaciones interadministrativas, la normativa también recoge medidas coercitivas dirigidas a los municipios, tales como el posible incremento de la tarifa de gestión de residuos a aquéllos que no alcancen

los objetivos mínimos de recogida selectiva expresados en el plan regional aprobado en 2007, el establecimiento de deberes de información mensual al Subsecretario *ad hoc* en materia de producción de residuos y recogida selectiva, los recortes de financiación corriente estatal a los entes locales que incumplan las normas de emergencia, e incluso su eventual disolución total o parcial a cargo del Ministerio del Interior en caso de grave inobservancia de las obligaciones impuestas por las normas.

Completan la panoplia de medidas de emergencia algunas acciones para atacar el problema en origen, tales como la previsión de actividades de divulgación y educación ambiental en toda la región para instruir sobre la correcta gestión de los residuos domésticos (sobre todo, en programas televisivos y radiofónicos de enogastronomía), la adopción de iniciativas de compensación ambiental y saneamiento, la imposición al Consorcio Nacional de Envases (CONAI) del deber de realizar una campaña de comunicación dirigida a incrementar los niveles de recogida selectiva en los municipios de la región, la imposición a los Ayuntamientos de la región de la obligación de promover iniciativas que favorezcan el compostaje doméstico de residuos orgánicos en el plazo de dos meses, y la autorización de la venta y empleo de trituradores de restos orgánicos para su posible vertido en los sumideros domésticos. También se presta atención al necesario refuerzo del sistema de recogida selectiva, mediante la previsión de iniciativas para desincentivar el uso de productos de «usar y tirar» (salvo para materiales compostables y residuos sanitarios y veterinarios), así como el inicio de un proyecto piloto de trazabilidad de los residuos.

3. EL CONTENCIOSO COMUNITARIO

Italia ha acumulado cinco condenas por infracción de la normativa comunitaria en materia ambiental a lo largo de 2008. Como ya sucediera en varias ocasiones a lo largo de 2007, y prácticamente por los mismos supuestos de hecho o como resultado de la resolución de varios recursos pendientes de los que se dio cuenta en el volumen del año precedente, el Tribunal de Justicia ha condenado a Italia por incumplimientos consistentes en la falta de transposición en plazo de Directivas, la defectuosa transposición o aplicación de las medidas comunitarias o la adopción de medidas concretas contrarias al Derecho comunitario.

En efecto, la falta de transposición de la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, *por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente* ha sido sancionada por la STJCE de 31 de enero de 2008.

Por otra parte, la incorrecta transposición de normas comunitarias ha sido objeto de condena en varios aspectos: en primer lugar, la STJCE de 10 de abril de 2008, condena a Italia por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril, *relativa al vertido de residuos*, por cuanto la normativa nacional de 2003 de adaptación a la Directiva alargaba excesivamente los términos para la adecuación de los vertederos existentes a las disposiciones comunitarias, hasta cinco años después de la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva (el 16 de julio de 2001). Ha de recordarse que casi simultáneamente a la condena del Tribunal de Justicia, Italia promulgaba una Ley –arriba reseñada– de corrección de esta infracción, norma voluntarista pero que luce en el Derecho formal italiano, aun sin enervar los efectos ejecutivos de la condena. Otro de los ámbitos de transposición incorrecta de normas comunitarias es, como viene siendo habitual, el referido a la noción de residuo: la STJCE de 22 de diciembre de 2008 condena la exclusión de la chatarra destinada a actividades siderometalúrgicas y del combustible derivado de residuos para empleo en instalaciones de cogeneración eléctrica y cementificación (el conocido como CDR-C) de la disciplina de residuos operada por el art. 229.2 del Código del Medio Ambiente, por infringir la Directiva 75/442/CEE.

Finalmente, la falta de aprobación y aplicación de los planes de recepción y manipulación de residuos portuarios exigidos por la Directiva 2000/59/CE, de 27 de noviembre, *sobre las instalaciones portuarias receptoras de derechos generados por buques y residuos de carga* para el 28 de diciembre de 2002, ha sido sancionada por la STJCE de 25 de septiembre de 2008, independientemente de que algunos de los 19 planes-testigo exigidos por la Comisión estaban aprobados o en proceso de aprobación. También la reiterativa legislación anual regional de Liguria que permitió en 2005 y 2006 la caza de dos especies no venatorias de aves (estornino y pinzón) según la Directiva de aves, ha recabado para Italia la condena reflejada en la STJCE de 15 de mayo de 2008, por exceso en la aplicación de las excepciones al régimen de protección de las aves.

Además de las condenas citadas, y en espera de las que quedan pendientes por fallar de resultados de recursos interpuestos por la Comisión Europea en años anteriores, ésta ha seguido con atención el desarrollo de las políticas ambientales italianas a lo largo de 2008, como lo demuestra la interposición de dos recursos por incumplimiento de diversas obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

Las presuntas infracciones perseguidas por la Comisión se cifran en la defectuosa aplicación de sendas Directivas transpuestas en plazo, pero inco-

rectamente llevadas a ejecución, a saber: la Directiva 96/82/CE, de 9 de diciembre, *relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas* (la conocida como «Directiva Seveso II»), por cuanto no se han elaborado suficientes planes de emergencia para todos los establecimientos que lo requieren; y la Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril, *relativa a los residuos*, debido a la falta de adopción, en relación con la región Campania, todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones que permita la autosuficiencia en materia de eliminación de residuos, atendiendo al criterio de la proximidad.

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

A pesar de las condenas comunitarias, se anticipa de nuevo la apertura de la veda del tercer domingo de septiembre al 1 del mismo mes, hasta el punto de que, salvo el Piemonte, todas las regiones han aprobado disposiciones venatorias contrarias a la protección de la fauna y sin el dictamen favorable del Instituto Superior para la Protección y la Investigación Ambiental –antiguo Instituto Nacional de la Fauna Salvaje–: apertura anticipada de la veda y excepciones a la veda de especies protegidas, a pesar de las condenas comunitarias y con la excusa de los daños agrícolas causados por las pequeñas aves.

A lo largo del año se conocía la decisión del TAR de Bolzano en el sentido de suspender cautelarmente la caza de marmotas –especie protegida– en la provincia de Bolzano, ante el recurso formulado por varias ONGs ecologistas (WWF Italia, LAC y LAV), si bien se mantenía la legalidad de la autorización del control de hasta 80 ejemplares de cabra salvaje de los Alpes.

La pesca de atún rojo, aun a pesar de haberse cerrado de manera temprana en 2008, es fuente de incumplimientos tanto en lo relativo a las dimensiones de la flota (la operativa es superior a la oficialmente declarada –283 embarcaciones frente a 185–), la superación de las cuotas de captura (en un 40%, equivalente a 700 toneladas), las prácticas de pesca (las flotillas italianas se ven auxiliadas por de avionetas de localización) y de mercado (parte de las capturas ilegales italianas se transfieren irregularmente a granjas de engorde en Croacia, Malta y Túnez).

En el capítulo de las actuaciones potencialmente lesivas del medio ambiente, ha de mencionarse la aprobación por parte del Comité Interministe-

rial de Programación Económica (CIPE) del anteproyecto de autopista tirrénica (Cecina-Civitavecchia), una infraestructura viaria polémica y potencialmente devastadora del paisaje de la Maremma. Dicha aprobación ha sido inmediatamente impugnada por varias ONGs ecologistas ante el TAR del Lazio por cuanto dos tercios de su trazado (desde Grosseto Sur hasta Civitavecchia) no se ajusta al informe emitido en julio de 2007 por el entonces Ministro de Bienes y Actividades culturales Francesco Rutelli, y los costes elevadísimos (ca. 3.600 millones de euros) no se compadecen con las modestas tasas de tráfico actuales y previstas. En la contemplación de este asunto cabe destacar la distinta aproximación al problema de las dos administraciones regionales afectadas: mientras el Lazio se mostraba favorable a la revisión sustancial de la obra, la Toscana se negaba a ello.

5. BIBLIOGRAFÍA

BLANCHI, D.: *Ambiente Italia 2008. Scenario 2020: le politiche energetiche dell'Italia*, Edizioni Ambiente, Legambiente.

LUDOVICI, A.A.; ZERUNIAN, S.: 2008. *Acque in Italia. L'emergenza continua: a rischio molte specie di pesci*.

WWF/Adena: *Lifting the lid on Italy's bluefin tuna fishery*, 2008.

Francia: el proceso Grenelle de definición de la política ambiental

DIEGO J. VERA JURADO
ROBERTO GALÁN VIOQUÉ

Sumario

Página

1. Una nueva iniciativa en la protección del medio ambiente y la sostenibilidad: el proceso <i>Grenelle</i>	170
2. Las ideas básicas del proceso <i>Grenelle</i> del medio ambiente: principales aportaciones y líneas de actuación	171
2.1. La lucha contra el cambio climático y el control de la demanda de energía	171
2.2. Preservar y gestionar la biodiversidad y los medios naturales ..	172
2.3. Preservar la salud y el medio ambiente estimulando la economía	173
2.4. Adoptar patrones de producción y consumo: agricultura, pesca, procesamiento de alimentos, distribución, utilización sostenible de los bosques y territorios	174
2.5. Construcción de una democracia ecológica: las instituciones y la gobernanza	174
2.6. Promover modelos de desarrollo del medio ambiente de competitividad y empleo	175
3. Finalización del proceso <i>Grenelle</i>	176
4. Novedades en la estructura de la administración ambiental	177
5. Novedades presentes y futuras en el Código ambiental	177

* * *

1. UNA NUEVA INICIATIVA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA SOSTENIBILIDAD: EL PROCESO *GRENELLE*

Los años 2007 y 2008 han significado un avance importante en la consolidación de la política ambiental francesa. Durante este periodo se va a consolidar un proceso de redefinición de las líneas básicas de actuación ambiental y sostenibilidad, que ya se había iniciado con el *Plan clima* en 2004 y, especialmente, con la redacción de la *Carta del medio ambiente* en 2005¹. En concreto, y bajo la denominación de *Proceso de Grenelle del medio ambiente*, Francia inicia un proceso para definir su política de desarrollo sostenible y ambiental a medio y largo plazo, condicionando con ello toda la actuación pública, especialmente normativa, a través de objetivos coherentes y definidos. Se intenta evitar, de esta manera, la improvisación y la descoordinación, eliminando las actuaciones que no pueden integrarse en una solución global previamente definida. Conseguir, en definitiva, una mayor eficacia y eficiencia de los instrumentos normativos y presupuestarios. Asimismo, se pretende introducir en este proceso dos elementos significativos: por un lado, la aportación técnica y científica al diagnóstico de los problemas y al diseño de las soluciones, por otro, la participación ciudadana en la configuración de las propuestas.

Así las cosas, *Grenelle* se dividen en tres fases: una fase de diálogo y elaboración de propuestas en grupos de trabajo; una fase de participación ciudadana y, por último, la fase de elaboración de los planes de acción. En otras palabras, se quiere implantar la gobernanza ambiental en toda la actuación pública y privada de la nueva década, y se quiere hacer partiendo de un consenso general sobre los problemas y las soluciones.

El inicio del proceso se inspira en dos ideas básicas. La primera es que los riesgos asociados con la degradación del medio ambiente ya no están en duda, sólo el análisis de su tamaño y la velocidad de su implantación pueden constituir una incógnita. La segunda idea hace referencia a la necesidad de actuar con rapidez. Si las medidas adecuadas no se toman en un plazo corto de tiempo, no se pueden excluir la aparición de efectos irreversibles, extremadamente perjudiciales para la biodiversidad, el clima y la salud.

Con estas condiciones previas, el proceso de *Grenelle*, todavía no concluido, intenta dar respuesta formal y material a los principales problemas ambientales planteados en Francia y en el ámbito internacional. Su desarrollo, como ya se ha indicado, se estructura en diversas etapas, que tienen como objetivo básico conjugar las diferentes aportaciones técnicas con una intensa

1. Véase el *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006* y *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, donde se analiza el contenido de estos documentos.

participación ciudadana. Se inicia, concretamente, en mayo de 2007 con la constitución de un Foro que reúne a representantes de la Administración del Estado, autoridades locales, asociaciones de protección del medio ambiente, sindicatos, colegios profesionales y empresarios. El funcionamiento de este amplio colectivo de trabajo se articula a través de seis grupos, asumiendo cada uno de ellos el diagnóstico y las propuestas de los principales problemas ambientales. El objetivo básico de cada uno de ellos es hacer emerger un plan de acción en cada uno de los ámbitos, donde se tendrá que precisar los obstáculos de toda índole (jurídicos, sociales, presupuestarios, técnicos), así como los medios necesarios para conseguir los objetivos. Además, la reflexión de los diferentes grupos comprenderá las interrogantes específicas relacionadas con la dimensión internacional de los temas abordados. En concreto, son los siguientes grupos:

- Grupo 1: «La lucha contra el cambio climático y el control de la demanda de energía»;
- Grupo 2: «La preservación de la biodiversidad y los recursos naturales»;
- Grupo 3: «Creación de un entorno respetuoso de la Salud»;
- Grupo 4: «Adoptar patrones de producción y consumo: la agricultura, la pesca, procesamiento de alimentos, distribución, utilización sostenible de los bosques y territorios»;
- Grupo 5: «Construcción de una democracia ecológica: las instituciones y la gobernanza».
- Grupo 6: «Promover el desarrollo de patrones de medio ambiente de competitividad y empleo».

Estos diferentes grupos de trabajo presentaron sus propuestas a finales de septiembre de 2007, siendo las conclusiones a las que llegan especialmente significativas.

2. LAS IDEAS BÁSICAS DEL PROCESO GRENELLE DEL MEDIO AMBIENTE: PRINCIPALES APORTACIONES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

2.1. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL CONTROL DE LA DEMANDA DE ENERGÍA

Con esta primera línea de actuación se quiere recordar la realidad incontestable del cambio climático y de sus impactos, así como el próximo

agotamiento de los recursos fósiles. En este sentido, Francia tiene que producir los cambios legislativos necesarios para encauzarse las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050, estableciendo un modelo de desarrollo completamente diferente que reduzca también las necesidades de energía del país.

Para conseguir estos objetivos se proponen una serie de medidas a medio y largo plazo. En primer lugar, se propone una tarea ambiciosa de renovación energética de los edificios existentes y de nueva construcción. En este sentido se establece la necesidad de una ley de orientación sobre la «construcción eficiente» que establezca la regulación de los edificios de energía baja y de energía plus. Asimismo, se pretende extender el etiquetado energético, que existe actualmente para los automóviles y algunos aparatos electrodomésticos, a todos los aparatos de gran consumo (televisores, ordenadores, etc.) y prohibir la venta de los aparatos con un alto nivel de consumo. Otra de las cuestiones propuestas, es la ordenación nacional de las nuevas infraestructuras de transporte (carreteras, vías férreas, aeropuertos, transporte combinado, etc.) para evaluar globalmente su coherencia y su impacto sobre el medio ambiente y sobre la economía. En esta misma línea, se propone declarar de interés general la promoción y la utilización del transporte ferroviario para el transporte de mercancías. Por último, se quiere establecer una nueva regulación sobre la energía, con la que se impulse una reducción de su producción, a fin de tomar en cuenta de manera más intensa los retos medioambientales, económicos y sociales. En este sentido, se establecerán planes territoriales clima-energía en las áreas de aglomeración y grandes urbes, para una estrategia global de territorio que combine urbanismo, construcción, transportes y producción descentralizada de energía.

Asimismo, en este ámbito de actuación, se plantea un interesante debate sobre el porvenir del parque nuclear. Algunos proponen el cierre del EPR (European Pressurised Water Reactor) y el cese de la investigación sobre el reactor de 4ª generación. Otros, por el contrario, proponen apoyarse sobre la energía nuclear para mantener una cartera energética pobremente emisora de dióxido de carbono, llevando a cabo los programas del EPR y del reactor de 4 generación. En definitiva, el ya tradicional debate sobre la energía nuclear se vuelve a reproducir en el seno de Grenelle, siendo uno de los temas que quedan sin solución definida.

2.2. PRESERVAR Y GESTIONAR LA BIODIVERSIDAD Y LOS MEDIOS NATURALES

Si bien la crisis de la biodiversidad es menos conocida que la del clima, los daños relativos no son menos graves ni menos reversibles. Uno de los

factores que más han contribuido a esta pérdida de biodiversidad proviene de los cambios de utilización del suelo, la fragmentación de los espacios, la intensidad en la explotación, la introducción de especies que se han tornado invasivas y, más recientemente, el cambio climático. La biodiversidad, por tanto, debe ser un elemento central de todas las políticas públicas en Francia. De hecho la biodiversidad comienza a configurarse como un nuevo concepto con trascendencia jurídica².

En este sentido, es especialmente preocupante la denominada artificialización del territorio, que constituye uno de los principales factores de la pérdida de biodiversidad³. En este sentido las normas urbanísticas y territoriales constituyen una vía para, a través de los planes locales de urbanismo, luchar contra la regresión de las superficies agrícolas y naturales.

Las principales líneas de actuación en este ámbito serían diversas. Inicialmente, con el fin de preservar la biodiversidad en todo el territorio, se propone construir la trama verde nacional que garantice la continuidad y la proximidad entre los espacios naturales que permitan que las especies circulen y que los ecosistemas funcionen. Los grandes espacios naturales que constituyen las montañas, las grandes zonas forestales, así como el litoral no deben afrontar obstáculos a su continuidad ambiental. Propuesta equiparable, en cierto sentido, a lo que representa en España la Red de Vías Pecuarias. Otra de las iniciativas se refiere a la adopción de una *ley de orientación sobre el mar*, que permita la clarificación de las responsabilidades, así como la precisión de los ejes que Francia se ha trazado para coordinar la gestión del litoral y el mar, basada en el funcionamiento de los ecosistemas y las actividades económicas (pesca, extracción, dragados, etc.). Finalmente, se pretende reorientar la investigación y la enseñanza agronómicas al servicio de una agricultura ecológica y productiva, con el fin de preservar la diversidad genética. En este sentido, se propone un catálogo de variedades locales y tradicionales, permitiendo los intercambios y el enriquecimiento de la biodiversidad doméstica.

2.3. PRESERVAR LA SALUD Y EL MEDIO AMBIENTE ESTIMULANDO LA ECONOMÍA

Otra de las cuestiones planteadas es la referida a las implicaciones económicas de la protección de la salud ambiental y los recursos naturales. Los

2. Véase JEAN UNTERMAIER «Biodiversité et droit de la biodiversité», *Revue juridique de l'environnement*, N° 1, 2008 (Ejemplar dedicado a: Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature: réflexion prospective), pgs. 21-32.

3. Las superficies artificializadas de Francia representan el 8,3% del territorio, uno de los porcentajes más elevados de Europa.

progresos realizados en materia de conocimiento y reducción de los impactos sanitarios en el medio ambiente representan tanto un seguro de vida como una garantía de competitividad para las empresas que logran ser líderes en dicho ámbito. Además, la creciente competencia internacional sobre los recursos hace que se convierta en el pilar central de una futura economía. Se establecen, en este sentido, dos ejes fundamentales de actuación. Por un lado, el fortalecimiento normativo del principio de precaución, ya configurado por el derecho comunitario, que recuerda que la ausencia de prueba no significa ausencia de riesgo y que se deberán desarrollar acciones proporcionales a los riesgos en cuanto surjan dudas sobre el impacto medioambiental o sanitario. Por otro, la consideración explícita de la política medioambiental como componente de una política sanitaria general, en línea con lo establecido en el artículo 174 del Tratado de la Unión europea.

2.4. ADOPTAR PATRONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO: LA AGRICULTURA, LA PESCA, PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS, DISTRIBUCIÓN, UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES Y TERRITORIOS

Aunque la vocación primera y prioritaria de la agricultura consistente en responder a las necesidades alimentarias de la población, el grado del impacto sobre el medio ambiente quizás ha superado el umbral de aceptabilidad social; y más aún, la propia durabilidad de la agricultura es en muchos casos la que está en peligro. Así las cosas, más allá de la importante evolución de las prácticas agrícolas utilizadas en los últimos diez años, resulta indispensable iniciar un cambio normativo de profunda transformación del conjunto de la agricultura y revisar las bases de la agricultura convencional, para conciliar los imperativos de eficacia económica, de resistencia al cambio climático y de realismo ambiental. Con estos objetivos, las medidas propuestas serían las siguientes: Se coincide en la necesidad de iniciar un programa hacia una agricultura sostenible. La propuesta normativa debe basarse en un dispositivo de certificación o de puntuación medioambiental. Asimismo, se propone como medida prioritaria suprimir los desequilibrios territoriales crónicos en materia de recursos hídricos. Las medidas preconizadas son, en este sentido, la generalización de la gestión colectiva de los recursos, la puesta en práctica de operaciones innovadoras de gestión de los recursos, la generalización de la irrigación sostenible y, de forma más general, una evolución en la elección de los cultivos.

2.5. CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA ECOLÓGICA: LAS INSTITUCIONES Y LA GOBERNANZA

Se establece como elemento estructural de todo el proceso el situar las

preocupaciones a largo plazo en el centro del proyecto, inventar un nuevo modo de desarrollo con base en las oportunidades asociadas a los cambios de los modos de producción y de consumo. Para ello son necesarios nuevos marcos de acción y de elaboración de estas políticas.

Más precisamente, se ha buscado definir las medidas de gobernanza, recurriendo a los modos de decisión basados en la transparencia, la participación, la cooperación, la gestión integrada o la responsabilización de quienes toman las decisiones. En este sentido, se han destacado cuatro grandes objetivos estructurantes del sistema ambiental francés: el reconocimiento de los actores de medio ambiente en el seno de la sociedad civil; la introducción del medio ambiente y del desarrollo sostenible en la reforma institucional; el desarrollo y la organización de la participación ciudadana en la decisión pública y la introducción del medio ambiente y del desarrollo sostenible en la gobernanza de las empresas y el diálogo social. Las propuestas se sitúan en una perspectiva global, de conciliación de la protección y la valorización del medio ambiente, del desarrollo económico y del progreso social tal como se ha prescrito en la *Carta del medio ambiente*.

En esta misma línea hay que incluir la gobernanza de las empresas integrando el medio ambiente y el desarrollo sostenible como oportunidades estratégicas y fuentes de desarrollo económico. Este objetivo apela a la implicación de los dirigentes, la responsabilización de los consejos de administración y una renovación de los temas de la negociación colectiva de la empresa.

Por otro lado, emergieron tres dimensiones transversales que se refieren al conjunto de grupos de la Cumbre *Grenelle*: la educación para el medio ambiente, la investigación e innovación y la dimensión internacional. La puesta en movimiento del conjunto de protagonistas, la movilización de los medios necesarios para el respeto del marco jurídico existente y la comprensión de la dimensión europea, aparecen como tres condiciones esenciales. Además, la evolución de las instituciones tales como el CES (Consejo Económico y Social), CNDD (Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible) y las Comisiones Parlamentarias debe ser examinada en bloque para establecer una ambiciosa y efectiva estrategia nacional, así como para asegurar la coherencia de todas las políticas públicas, nacionales y locales a este respecto.

2.6. PROMOVER MODELOS DE DESARROLLO DEL MEDIO AMBIENTE DE COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

Por último, se plantea la misión de abrir ámbitos sobre los nuevos modos de desarrollo sostenible favorables al empleo y la competitividad. Esta misión se inscribe en el marco de una estrategia que integra los tres pilares funda-

mentales de la exigencia medioambiental, del desarrollo social y humano y de la eficacia económica. Bajo esta perspectiva, las propuestas examinadas por el grupo y presentadas en este informe se apoyan en una doble convicción: la convicción de que es posible integrar medio ambiente, desarrollo económico y progreso social; la convicción, además, de que esta integración pasa por una reorientación profunda de nuestros modos de producción y de consumo, habida cuenta del alcance y la gravedad de los desequilibrios ecológicos actuales. Para ello se deberían poner en marcha los siguientes programas:

- Mejorar y difundir mejor los indicadores de desarrollo sostenible.
- Proporcionar información ambiental sobre los productos y los servicios.
- Promover una publicidad responsable.
- Movilizar las herramientas económicas a favor del medio ambiente.
- Favorecer la investigación y el desarrollo de las tecnologías favorables al medio ambiente.
- Sensibilizar y formar en la ecología y en el desarrollo Sostenible.

3. FINALIZACIÓN DEL PROCESO *GRENELLE*

Con la elaboración de todo este conjunto de propuestas se ve concluida la primera fase y, de manera inmediata, se inicia un segundo período de intervenciones. Este segundo período tiene como objetivo principal conseguir la participación ciudadana en el proceso iniciado, intentando conseguir la complicidad social y ciudadana en todos los temas planteados. En concreto, la segunda fase de *Grenelle* fue una consulta pública en formas distintas. Desde debates en la Asamblea Nacional, hasta reuniones en las diferentes regiones del país, pasando por la constitución de veintiocho consejos y comités consultivos, además de la intervención de los partidos políticos y los sindicatos, se establece un amplio dispositivo de participación.

Finalmente, se inicia un nuevo periodo, todavía en curso, que tiene como principal objetivo el materializar la gran mayoría de estas propuestas en un conjunto de leyes y en diversos programas de actuación, con una incidencia directa en todo el aparato normativo (especialmente, el Código ambiental) y con el consiguiente reflejo presupuestario. Más concretamente, se iniciará la aprobación del *de compromiso nacional para el medio ambiente (Grenelle 2)* y el paquete de *medidas fiscales ecológicas de la Ley de Finanzas 2008 y modificación de la Ley Finanzas de 2009 (Grenelle 3)*.

4. NOVEDADES EN LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

Desde que la estructura tradicional del Ministerio de medio ambiente se modificara con el Decreto N^o 2007-995, de 31 de mayo de 2007, creando el actual *Ministerio de Ecología, de la energía, el desarrollo sostenible y el uso de la tierra*, algunos cambios importantes se han producido en su estructura interna. Así la remodelación ministerial de 18 de marzo de 2008 vio la creación de dos nuevos secretarios de Estado: *la Secretaría del Desarrollo de la Región de la Capital y la Secretaría de Planificación ambiental*. Asimismo, se modifican las direcciones generales existentes, creándose algunas como la Dirección General de Energía y Clima o la Dirección General de Aviación Civil (DGAC). Sin embargo, la modificación organizativa que tiene mayor relevancia es la que está relacionada con la estructura Regional del Ministerio. Esta estructura se ve sometida a una doble reforma: por una parte, se produce una simplificación de la estructura existente, por otra, se opta por una especialización de la estructura regional. En este sentido las 22 Direcciones Regionales de Equipamiento (DRE), las 22 Direcciones Regionales del Medio Ambiente (DIREN) y las 22 Direcciones Regionales de Industria, Investigación y Medio Ambiente (DRIRE) se fusionan para formar las direcciones regionales de Medio Ambiente, Planificación Física y Vivienda (DREAL). En concreto, desde el 3 de marzo de 2009, se constituyen 8 direcciones regionales de Medio Ambiente, Planificación Física y Vivienda (DREAL), se forman y se mantienen sólo 14 DIREN y 14 DRIRE. Asimismo se crean 14 sucursales de los asuntos marítimos (DRAM) y 14 de transporte regional (DRTT). En este sentido es necesario volver a recordar la relevancia que la estructura periférica estatal adquiere en la gestión administrativa del medio ambiente en Francia.

5. NOVEDADES PRESENTES Y FUTURAS EN EL CÓDIGO AMBIENTAL

Al margen de incidencia significativa que el proceso de *Grenelle*, una vez que concluya en su totalidad, va a tener sobre el Código ambiental y todo el sistema normativo francés, ya se han producido modificaciones significativas como consecuencia de algunas leyes promulgadas recientemente.

La primera modificación importante la tenemos con la promulgación de la *Ley de Responsabilidad y Prevención de daños al medio ambiente* (Loi n^o 2008-757 du 1er août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement), promulgada el 1 de agosto de 2008. Este texto, que incorpora la Directiva comunitaria de 21 de abril de 2004, define una serie

de actividades con riesgos para los que será obligatorio adoptar medidas preventivas. Además, con esta Ley, el Libro I del Código ambiental se complementa con un nuevo Título VI sobre «prevención y reparación de los daños al medio ambiente». Se trata con esta modificación legislativa de establecer las condiciones en las que prevenir o reparar, en el marco del principio de quien contamina paga, los daños ambientales causados por cualquier actividad de un operador. El operador es, en este sentido, cualquier persona o entidad, pública o privada, que ejerce el control o que hayan participado efectivamente en una empresa, un negocio lucrativo o sin ánimo de lucro.

Asimismo, la Ley establece una serie de medidas preventivas y recursos, así como los poderes de la policía administrativa en este ámbito. Se incluye, además, el costo de la prevención y reparación, y los gastos con los que tiene que correr el operador en cada caso.

Finalmente, la segunda parte de esta Ley realiza una serie de modificaciones del Código ambiental, como consecuencia de adaptaciones del derecho comunitario. En concreto, las adaptaciones se producen en los capítulos de contaminación marítima (art. L218), calidad del aire (artículos L221 a L224), productos biológicos y residuos.

Otra de las novedades legislativas más destacadas se refiere a *Ley sobre los órganos genéticamente modificados* de marzo de 2008. En concreto, a través de esta Ley, se introducen cambios en el código ambiental, el código rural, y el código de salud pública. Probablemente uno de sus aspectos más destacados es que garantiza la libre elección de consumir y producir con o sin organismos genéticamente modificados. Asimismo, la autorización para utilizar organismos modificados genéticamente, sólo puede producirse después de una evaluación previa de los riesgos para el medio ambiente y la salud pública.

Esta Ley incluye una primera sección, por la que se establecen los principios relativos a los conocimientos y la gestión de riesgos relacionados con organismos modificados genéticamente. Esta sección se divide en tres capítulos dedicados sucesivamente a la Alta Autoridad sobre los organismos genéticamente modificados (Capítulo I), la responsabilidad (Capítulo II) y la transparencia (Capítulo III). Por último cinco artículos contienen disposiciones para la adaptación a la legislación comunitaria en relación con el uso de estos organismos (capítulo IV), y las disposiciones necesarias para la adaptación y la coherencia de las disposiciones del Código del Medio Ambiente del Código Rural y el Código de Salud Pública.

Por lo que se refiere a futuros cambios legislativos, hay que hacer de nuevo mención al importante proyecto de *Ley sobre la aplicación de la Grenelle*

del medio ambiente. Esta ley fijará las metas y, como tal, proporcionará el marco para la acción, la organización de la gestión pública y los instrumentos normativos para la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad. Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, se intenta establecer un nuevo modelo de desarrollo sostenible que respete el medio ambiente y se vincule a una disminución en el consumo de energía, agua y otros recursos naturales. Que garantice, en fin, el crecimiento sostenible sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

TERCERA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO
AMBIENTE

Legislación ambiental básica: la problemática de la vía reglamentaria y otras cuestiones

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
NURIA GARRIDO CUENCA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Valoración general de la normativa básica dictada en 2008. A vueltas sobre el concepto material y formal y la excepcionalidad de las normas reglamentarias como ámbito de lo básico	184
2. El Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos	187
3. El Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Ambiental	191
4. El Reglamento de gestión ambiental de residuos de pilas y acumuladores	195
5. La modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico	197
6. Procedimiento de información y mecanismos de control y seguimiento del Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión	201
7. El Reglamento que regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición	202
Bibliografía	204

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL DE LA NORMATIVA BÁSICA DICTADA EN 2008. A VUELTAS SOBRE EL CONCEPTO MATERIAL Y FORMAL Y LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO

Durante este período no han sido numerosas las normas dictadas con carácter básico en materia de medio ambiente, aunque alguna de ellas de la máxima relevancia, por tratarse de desarrollo normativo de leyes previas como la de responsabilidad ambiental, o necesaria trasposición de Directivas comunitarias como la de residuos de pilas y acumuladores. Se ha dictado también alguna norma de carácter organizativo en desarrollo de Leyes aprobadas en el período anterior, destacando la que regula la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad –creada en virtud del art.7.2 de la Ley 42/2007– y los Comités especializados adscritos a la misma (RD 1424/2008, de 14 de agosto), que servirán de mecanismo de coordinación y cooperación entre la Administración estatal y las autonómicas¹. Como reglamento ejecutivo básico ha sido aprobado el Plan Especial del Alto Guadiana por RD 13/2008, de 11 de enero, dictado al amparo del art.149.1.22, 23 y 24 CE; en particular, la competencia básica estatal sobre protección del medio ambiente se justifica en atención a la degradada situación ambiental de este lugar y la necesidad de superar el desequilibrio hídrico actual, contribuir a la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas y el mantenimiento en buen estado de las masas de agua subterránea en cumplimiento de la Directiva marco de aguas². A la adaptación al nuevo marco conceptual de protección ambiental de las aguas que supone esta Directiva se debe también la modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986 que lleva a cabo el RD 9/2008, de 11 de enero. También destacable por su novedad, la regulación mediante RD 105/2008, de 1 de febrero de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. No hay jurisprudencia constitucional relevante

1. Resulta interesante la consulta del Informe sobre el desarrollo legislativo de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 8 de septiembre de 2008, anunciando los instrumentos para alcanzar los objetivos legales que se pondrán en marcha a lo largo de los años 2008 y 2009, del que la citada Comisión es representativa. Otros citados en el Informe son: el Inventario Nacional de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Catálogo Nacional de Hábitats en peligro de desaparición, el de Especies Amenazadas y el de Especies Exóticas Invasoras, el Consejo Estatal de participación pública para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y el Fondo de cofinanciación para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.
2. Esta norma se analiza en detalle en el capítulo de esta obra relativo a la legislación ambiental de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a la que nos remitimos.

en este año, salvo la doctrina general que pueda desprenderse de la STC 247/2007 sobre el valor de la legislación básica y las competencias autonómicas.

La única norma básica con rango de ley dictada en el año 2008 ha sido el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos. El resto, como acabamos de comprobar, son normas de carácter reglamentario, en forma de reales decretos u órdenes. Resultando curiosa la explicación justificativa que alguna de estas normas hace respecto al rango reglamentario que adoptan, aun constituyendo normativa básica. Lo que nos da pie para recordar, si quiera sucintamente, la doctrina constitucional relativa al concepto formal de bases, perfectamente aplicable en el período que estudiamos.

Como es sabido, la peculiar forma que adopta la competencia básica del Estado en el art.149.1.23 CE y la circunscripción de las competencias autonómicas al establecimiento de «normas adicionales de protección» ha seguido una evolución peculiar en su interpretación constitucional. Así, en un primer momento, la peculiaridad de la dicción literal del precepto (normas adicionales *versus* desarrollo de la legislación básica) llevó al TC a entender que el Estado disponía de una facultad omnicomprendiva que pudiera llegar a regular la complejidad de la materia medio ambiente sin necesidad de dejar espacio normativo alguno a las Comunidades Autónomas (STC 149/1991). Sin embargo, tan amplia interpretación de la competencia estatal y consiguiente vaciamiento de las autonómicas se corrigió explícitamente poco tiempo después por el propio TC en este sentido: «el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar...a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas» (STC 102/1995). Sin embargo, el TC entiende que el título constitucional permite una regulación ambiental básica completa que tendrá como principal cometido el establecimiento de unos mínimos de protección suficiente que deben ser respetados, aunque sean susceptibles de mejora autonómica para su adaptación a las circunstancias concretas de cada Comunidad Autónoma.

Esta construcción, en la que se permite al Estado disponer de un nivel completo de protección, es la que lleva a afirmar, sin embargo, la excepcionalidad de que formen parte del ámbito de lo básico la norma reglamentaria estatal y más todavía la actividad de pura ejecución administrativa. La misma Sentencia 102/1995 es contundente: «también resultan admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– los procedentes de la potestad reglamenta-

ría que la CE encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97) siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes o inesperadas». En aplicación de esta doctrina han sido progresivamente anuladas diversas disposiciones referentes a la función gestora ambiental del Estado en los espacios y parques naturales (SSTC 102/1995, 194/2004 y complementarias –SSTC 35/2005, 36/2005, 81/2005, 100/2005, 101/2005, 331/2004 y 32/2006–), en base a dos criterios, de orden formal y material. Formalmente, el modelo debe regularse por ley; materialmente, la competencia para establecer las bases es una competencia normativa y no de ejecución aplicativa. Por ello, en este caso que podemos considerar paradigmático, la intervención del Estado en la gestión de los parques nacionales no resulta posible, a menos que se den dos circunstancias: que el Estado intervenga sólo en la gestión de aspectos concretos y específicos y que lo haga excepcionalmente, esto es, cuando se corriera el riesgo de perder su eficacia la normativa básica aplicable, en su sentido material.

En aplicación de esta doctrina, también fue anulada la competencia del Estado para la declaración de «zona de atmósfera contaminada» si sobrepasara el ámbito de una Comunidad Autónoma, para volver el TC sobre su teoría de la excepcionalidad de la normativa básica estatal: «en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave o urgente necesidad que justifican la utilización estatal de la competencia sobre bases en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables» (STC 329/1993).

No obstante, estas limitaciones pueden desaparecer si el medio ambiente se entiende como materia auxiliar de otra sustantiva principal donde el Estado tiene atribuida la totalidad de la competencia. Esta es la doctrina de general aplicación cuando concurre el título estatal relativo a las obras públicas de interés general, resultando ejemplo paradigmático el relativo a la declaración de impacto ambiental, que parece quedar subsumida en el ámbito de la competencia sustantiva sobre las obras, hasta el punto de que el TC concibe que «la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente» (STC 13/1998). Veremos en el epígrafe siguiente con mayor detalle cuál ha sido el entendimiento de esta técnica de evaluación desde la perspectiva de la distribución competencial y cómo ha sido solucionada por el vigente Texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental.

Pues bien, como tendremos ocasión de ver en las páginas que siguen, esta teoría constitucional de la excepcionalidad de la norma reglamentaria para definir la normativa básica se verá reflejada en cada una de las disposiciones de tal rango que han sido dictadas en el período que analizamos, encontrando su justificación formal en el dictado literal de la norma, con mayor o menor tino.

2. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS

La legislación sobre evaluación de impacto ambiental ha sido objeto de importantes modificaciones desde la aprobación del RDLegislativo 1302/1986, de 28 de junio que trasponía al ordenamiento interno la Directiva comunitaria 85/337/CEE, también revisada en diversas ocasiones. La primera modificación significativa se produce en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que traspuso la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, corrigiendo al tiempo las deficiencias y carencias denunciadas por la Comisión Europea (demanda frente al Tribunal de Luxemburgo de 14 de diciembre de 1999, por omisión de determinados proyectos de obligado sometimiento a evaluación de impacto ambiental en la norma de trasposición; requerimiento de 15 de diciembre de 2000 por no trasposición en plazo de la Directiva 97/11/CE). Las otras dos modificaciones trascendentes tienen lugar en la Ley 9/2006, de 28 de abril (sobre evaluación ambiental de planes y programas) que clarifica y ordena el procedimiento de evaluación de proyectos incorporando las exigencias de la Directiva de 1997, y en la Ley 27/2006, de 18 de julio que adecúa la normativa básica de impacto ambiental a la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo, para reconocer de modo real y efectivo el derecho de participación pública a lo largo del procedimiento de evaluación ambiental.

El número y alcance de todas estas modificaciones manifiestan la necesidad de regularizar, aclarar y armonizar las disposiciones vigentes en la materia, lo que llevará a cabo el Texto Refundido aprobado mediante RDLegislativo 1/2008, de 11 de enero³. Como señala la Disposición Final Primera,

3. Debe advertirse que ya existe un Anteproyecto de ley por el que se modifica en determinados aspectos el procedimiento previsto en el reciente Texto refundido, a fin de mejorar la eficiencia en la tramitación, agilizando trámites y reduciendo los plazos de ejecución de las distintas fases del proceso, e incrementando la transparencia de las actuaciones con el lanzamiento de un nuevo portal en Internet (que ya puede ser consultado y que mejora notablemente el derecho de acceso a la información ambiental de los expedientes de EIA en tramitación: www.marm.es). Esta modificación parcial de la Ley, sin embargo, no tendrá carácter básico, como ha señalado el

esta norma tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, aunque algunos de sus preceptos (los relacionados en el apartado 2 de la DF) sólo serán aplicables en el ámbito de la Administración estatal y sus organismos públicos. En expresión de la doctrina sobre la excepcionalidad formal del reglamento para el desarrollo de normas básicas, la DF Segunda establece como cautela que «la habilitación del Gobierno para aprobar normas básicas mediante Real Decreto se circunscribe a aquellos aspectos de carácter técnico o de naturaleza coyuntural y cambiante que resulten indispensables para asegurar el mínimo común denominador establecido en la Ley».

Estamos, por tanto, ante una norma básica que permitirá a las Comunidades Autónomas dictar una legislación de desarrollo o normas de protección más estrictas, o incluso someter al proceso de evaluación ambiental otras actividades distintas a las previstas por el Texto refundido, incluso si estas son de titularidad estatal. Tema complicado que, como es sabido, fue zanjado –no sin cierta polémica– en la STC 13/1998, de 22 de enero, al resolver el conflicto de competencias planteado por el Gobierno vasco frente a determinados preceptos del Reglamento ejecutivo 1131/1988 sobre evaluación de impacto ambiental por entender que la declaración de impacto ambiental de las obras que, aun de titularidad estatal, se ejecuten en territorio autonómico, corresponde realizarla a las autoridades autonómicas. Rechazando este argumento, el TC resolverá que la competencia para realizar la DIA (entendida como técnica transversal que debe integrarse en la autorización principal) corresponde a la Administración Pública que tenga la competencia sustantiva para aprobar el proyecto o actividad. En definitiva, el título competencial aplicable es el referido a la autorización principal, que prevalecerá sobre el de medio ambiente; lo que supone entender la declaración de impacto no como técnica de gestión del medio ambiente (en adecuado juego de los arts.149.1.23 y 148.1.9 CE), sino más bien como parte de un procedimiento sustantivo donde se hace prevalecer la competencia sectorial actuada. Como única compensación, el TC entenderá que la Administración estatal debe consultar preceptivamente al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que se ubique territorialmente el proyecto sometido a evaluación ambiental.

El problema práctico planteado es doble: ¿puede el Estado comprender en su regulación de evaluación ambiental obras y proyectos de la competen-

Informe de 16 de febrero de 2009, sobre la modificación del Texto refundido, ya remitido al Consejo de Ministros por el Ministerio de Medio ambiente, Medio Rural y Marino.

cia autonómica? Y paralelamente, ¿pueden las Comunidades Autónomas establecer en su regulación de evaluación ambiental obras y proyectos de competencia estatal? El nuevo texto refundido ha intentado solucionar este dilema interpretando teleológicamente los diversos títulos competenciales confluientes, lo que lleva a un entendimiento complejo de la naturaleza del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que puede ser al tiempo norma ambiental (art.149.1.23 y 148.1.9 CE) y parte del procedimiento sobre la competencia sustantiva. De modo que:

– Por un lado, las Comunidades Autónomas pueden incluir nuevos supuestos en su regulación de evaluación de impacto ambiental como normas adicionales de protección. Así, la DA Tercera titulada expresivamente «Proyectos estatales que deban ser someterse al trámite de evaluación de impacto ambiental por aplicación de la legislación autonómica», permite incluir nuevos supuestos de evaluación ambiental no comprendidos en el ámbito del Texto Refundido, si así se determina por la legislación de cualquier Comunidad Autónoma afectada por un proyecto que debe ser autorizado o aprobado por la Administración estatal. En tal sentido, el art. 3 *in fine* señala que para los proyectos que potestativamente puedan ser sometidos a EIA por decisión del órgano ambiental, la normativa autonómica podrá establecer, bien mediante el análisis por casos o fijación de umbrales y de acuerdo a los criterios del Anexo III, que se sometan imperativamente a evaluación. En estos casos es de aplicación lo dispuesto en el anexo I, grupo 9, letra d, que, entre «otros proyectos» de sometimiento obligatorio a EIA, ha incorporado: «todos los proyectos incluidos en el Anexo II cuando sea exigida la evaluación de impacto ambiental por la normativa autonómica». Así como lo preceptuado en el Anexo II, grupo 9, letra n, que incorpora en el grupo de otros proyectos potestativamente sometidos a EIA: «los proyectos que no estando recogidos en el Anexo I ni II cuando así lo requiera la normativa autonómica y a solicitud del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que esté ubicado el proyecto, acreditando para ello que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. La exigencia de EIA por la normativa autonómica podrá servir de acreditación a efectos de este apartado». En fin, la norma remite al Gobierno el establecimiento reglamentario de un procedimiento abreviado para llevar a cabo esta evaluación.

– Por otro lado, el art. 4 del Texto refundido, establece la competencia del Estado para formular la DIA, siendo indiferente si está prevista en la legislación estatal o autonómica (apartado 1), en los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración estatal. En consecuencia, se acepta la aplicación al Estado de la legislación autonómica sobre evaluación de impacto ambiental, pero respetando la competencia sustantiva del

Estado para formular la declaración de impacto. En este caso, de acuerdo a la doctrina constitucional antes mencionada, el art. 4.3 establece la obligación de consulta preceptiva al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma donde se ubique territorialmente el proyecto.

Quizás sean estas disposiciones las más elementales a retener en cuanto al carácter básico y relaciones competenciales de la evaluación de impacto ambiental que lleva a cabo el Texto Refundido. Por ello, muy sintéticamente nos referiremos a algunas de las cuestiones novedosas que presenta su articulado, como describe pedagógicamente el cuidado Preámbulo de la norma.

En primer lugar, se sistematiza un capítulo I dedicado a las Disposiciones Generales, para identificar, en el art. 1 (inédito hasta ahora) el doble objeto de la norma: establecer el régimen jurídico de la EIA de proyectos y garantizar la integración de los aspectos ambientales mediante la incorporación de la EIA en el procedimiento de autorización o aprobación de tales proyectos por el órgano sustantivo que sea competente, tal como ponen de relieve las Directivas comunitarias de las que trae causa la legislación interna sobre la materia. Se describe asimismo el contenido de la EIA, con especial énfasis en el carácter participativo del procedimiento, como ordenan las Directivas sobre la cuestión. En el artículo de definiciones no sólo se reproducen las ya consabidas e incorporadas mediante la Ley 27/2006 (como las de «público» o «personas interesadas»), sino que se añaden otras que, sin constituir propiamente innovaciones normativas, agilizan la aproximación a la norma y su mejor comprensión, por ejemplo, las definiciones de los sujetos principales intervinientes en la EIA –órgano promotor, sustantivo y ambiental– (art. 2). Importante es también la ordenación en un único precepto (art. 3) del anteriormente disperso ámbito de aplicación de la Ley.

Respecto al régimen jurídico de la EIA propiamente dicha, el capítulo II se ha dividido en dos secciones diferenciadas que clarifican y ordenan la cuestión, para abordar en primer término el régimen común de la evaluación ambiental y, a continuación, la especialidad que constituye el análisis previo sobre la necesidad de sumisión de determinados proyectos, considerando que si dicha evaluación ha de ponerse en práctica seguirá los cauces descritos en la sección primera, no obstante las particularidades previstas en la propia sección segunda. De tal modo, el articulado de la sección 1ª sigue el orden cronológico en el que debe desarrollarse la EIA. Es novedoso el art. 5 en el que se enuncian las actuaciones secuenciales que comprende la evaluación y se enfatiza el carácter participativo del procedimiento y el derecho de información (que se desarrollará cumplidamente en los arts. 9 y 10). Los preceptos que siguen ordenan el contenido jurídico típico de la EIA reproduciendo

los mandatos jurídicos vigentes. La Sección 2ª regula la evaluación de los proyectos del Anexo II, sumando ahora en el mismo articulado la de aquellos que puedan afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000, lo que resultaba obligado para dar cumplimiento a las nuevas previsiones establecidas por la Ley 42/2007 de patrimonio natural y de la biodiversidad (que sustituye en este extremo a la anterior regulación de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y la flora y fauna silvestres)⁴. Esta regulación justifica aquí su ubicación como una actuación previa determinante del sometimiento o no a evaluación de determinados proyectos. Con este propósito, el art. 16 establece el régimen jurídico aplicable a los solicitudes dirigidas a los órganos responsables de la decisión. Además, este precepto armoniza la regulación previa y da el mismo tratamiento a los proyectos del Anexo II y los afectantes a la Red Natura 2000. Con idéntico propósito se añade un nuevo párrafo para recoger, en relación con los proyectos estatales, la obligación del órgano sustantivo de envío de los documentos que hayan de acompañar a la solicitud al órgano ambiental para que se pronuncie sobre la necesidad o no de EIA.

En fin, no existen novedades resaltables en el capítulo III, que regula los aspectos relativos al control del cumplimiento de las declaraciones de impacto ambiental, régimen sancionador y reparación de daños.

3. EL REGLAMENTO DE DESARROLLO PARCIAL DE LA LEY 26/2007 DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Mediante RD 2090/2008, de 22 de diciembre se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental en cumplimiento de su DF Tercera, que determinaba el desarrollo y ejecución del Capítulo IV relativo al régimen jurídico de las garantías financieras y de los Anexos I, II y VI, referidos respectivamente a los criterios técnicos de evaluación de la significatividad del daño en las especies

4. En concreto, el art. 45.4 de la citada Ley, donde se prevé que cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar a uno de estos espacios, «se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas». Se soluciona así el problema planteado por alguna jurisprudencia (ad ex. STS 7 de abril de 2004) que había planteado el carácter potestativo y no reglado del procedimiento de evaluación ambiental de estos espacios. Una interpretación coherente de la Ley de la biodiversidad y del nuevo Texto refundido de EIA obliga a entender que, en caso de resultar necesaria la EIA, esta se realizará de acuerdo a las normas básicas establecidas en el Texto refundido. Así se ocupa además de resaltarla la DA Cuarta de la Ley que analizamos.

silvestres y hábitats, reparación del daño ambiental e información de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad medioambiental.

El Reglamento se dicta, según expresa su DF Primera, en virtud de dos títulos competenciales: legislación básica de protección del medio ambiente en su mayor parte; y legislación básica de seguros (art. 149.1.11 CE) –determinación de la garantía financiera obligatoria, modalidades de garantías y otras relacionadas en las Disposiciones Adicionales tercera, cuarta, quinta y Final segunda–. Además, no tienen carácter básico las disposiciones relativas a: la Comisión Técnica de prevención y reparación de daños ambientales (art. 3); recopilación y difusión de la información relevante para reparación ambiental (art. 4); el silencio positivo respecto a la ejecución del proyecto de reparación (art. 32) y el diseño de los modelos de informe de riesgos ambientales tipo o guías metodológicas que elabore la citada Comisión Técnica y que el Ministerio de Medio Ambiente se obliga a difundir (art. 35.4). Como ocurre con otras normas reglamentarias dictadas en este período, el RD justifica su carácter básico en el Preámbulo de la norma, para señalar que la regulación «recoge previsiones de carácter exclusiva y marcadamente técnico, por lo que la ley no resulta instrumento idóneo para su establecimiento y se encuentra justificada su aprobación mediante real decreto». Nos ceñiremos aquí al análisis de las principales normas básicas en materia medioambiental contenidas en la norma.

Sin duda, es el capítulo II (en conjunción con los dos Anexos) el más importante a los efectos de este estudio, al establecer un marco metodológico para la determinación del daño ambiental y, en función de su alcance, diseñar las medidas de reparación necesarias a cada supuesto.

Respecto a la determinación del daño medioambiental (sección 1^a), la norma establece secuencialmente unas operaciones que tienden: primero, a identificar al agente causante del daño y los recursos naturales y servicios afectados; segundo, a cuantificar el daño en función de su extensión, intensidad y escala temporal; tercero, a evaluar su significatividad. Esta regulación debe completarse con las disposiciones del Anexo I, donde se describen pormenorizadamente los aspectos técnicos asociados a este proceso de determinación. En este procedimiento, la determinación de la significatividad –término empleado por la normativa– del daño es la operación crucial, en tanto sobre ella descansa el modelo legal de responsabilidad medioambiental, siendo esencial garantizar la objetividad en esa labor de apreciación. Por ello, como nos explica el Preámbulo, cuando ha sido posible, se ha optado referir dicha significatividad a los estándares ya previstos en las normas sobre cada recurso natural –con mención expresa a las aguas y al suelo–, entendiendo

que estas ya reflejan cuál es el estado razonable de conservación de cada uno de ellos, y por ende, permiten calificar la alteración adversa de ese estado como un daño significativo que debe repararse.

Pero además de estos criterios, también se han incluido otros basados en el tipo de agente que lo genera, especialmente para aprovechar la creciente información y experiencia que existe en el campo de los agentes químicos o los organismos modificados genéticamente. Asimismo, es destacable la inclusión de un criterio subsidiario para determinar la significatividad de los daños a las aguas y a los suelos ya contaminados en aquellos casos en que no fuera posible determinarlo conforme a las reglas anteriores. Este criterio, basado en el servicio de acogida o de hábitat que prestan el suelo y las aguas, establece la presunción de que los daños a los citados recursos naturales tendrán carácter significativo cuando lo sean los daños a las especies silvestres que los habitan (art. 18). Como nos explica el Preámbulo, la aplicación de este criterio a los suelos contaminados es necesaria, puesto que en estos casos resultaría inoperante recurrir al criterio previsto en el artículo 16.3 del Reglamento⁵, que remite a la normativa sobre suelos contaminados y que parte de la hipótesis de que el suelo estaba limpio antes del daño. Sin embargo, pensamos que la redacción de ambos preceptos obligará a una interpretación sobre la prioridad del criterio aplicable en cada caso, sin que sean de recibo soluciones generales como la que parece sugerir el art. 18, que no terminamos de ver tan claras como explica el Preámbulo de esta norma.

La sección se cierra con un artículo referido a la determinación del estado básico (art. 2.19 Ley 26/2007), aquel en el que, de no haberse producido el daño medioambiental se habrían hallado los recursos naturales y los servicios en el momento en que sufrieron el daño. Respecto a la definición legal, el Reglamento añade una precisión importante para aclarar que el estado básico debe determinarse en relación con el agente causante del daño y, por tanto, no hace referencia a un estado ideal de conservación del medio receptor, sino a aquel que presentara éste en el momento inmediatamente anterior a la actuación del agente. Serán, por tanto, las variables vinculadas a dicho agente las que habrá que analizar antes y después del daño. Por otro lado, se prevén los supuestos en los que la determinación del estado básico deberá tener en cuenta la posible evolución que hubieran tenido los recursos

5. Este precepto establece: «los daños ocasionados al suelo serán significativos si el receptor experimenta un efecto adverso que genere riesgos para la salud humana o para el medio ambiente, de manera que aquél pueda ser calificado como suelo contaminado en los términos establecidos en el RD 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».

naturales de no haberse producido el daño: cuando exista información histórica fehaciente que demuestre la tendencia evolutiva de dichos recursos naturales o la previsión de que exista un cambio de uso del suelo en un instrumento de planeamiento con anterioridad a la producción del daño (art. 19).

La sección 2^a establece la tipología de las medidas de reparación primaria, complementaria y compensatoria. La mayor novedad se encuentra en la determinación de las dos últimas, pues la reparación primaria se refiere a las medidas tradicionales de reparación (eliminación, retirada, neutralización del agente contaminante, reposición o recuperación natural del recurso afectado y selección de la alternativa de reparación más adecuada). Siguiendo los criterios del Anexo II de la Ley 26/2007, se señalan los supuestos en que debe acometerse una reparación complementaria, incidiendo en el supuesto de que la reparación primaria no se considere razonable, bien porque el plazo necesario para su efectividad, bien porque su coste, resulten desproporcionados en relación con el beneficio ambiental que se vaya a obtener. Así, a fin de reducir el grado de indeterminación de la apreciación de dicho beneficio, se incorpora un criterio no excluyente de «valor social» de los recursos y servicios naturales perdidos (definido en el art. 2 como expresión monetaria del bienestar o utilidad que aquéllos generan). Y, en cualquier caso, el carácter desproporcionado del coste del proyecto deberá justificarse en una memoria económica de carácter público y que deberá ser especialmente analizada por la autoridad competente en el momento de la aprobación del proyecto. En fin se señalan las medidas compensatorias de las pérdidas provisionales de recursos naturales y servicios desde que se produce el daño hasta que produce efecto la reparación primaria, o en su caso, complementaria.

Puesto que tanto la reparación complementaria como la compensatoria suponen la creación adicional de recursos naturales y de servicios, es necesaria la aplicación de criterios de equivalencia que permitan calcular esos nuevos recursos que se van a generar con la reparación para que sean del mismo tipo, calidad y cantidad que los dañados. El anexo II establece pormenorizadamente los supuestos de aplicación de cada criterio de equivalencia, siendo prioritarios, por su mayor grado de valor sustitutivo, los criterios recurso-recurso y servicio-servicio. En el ámbito de la reparación complementaria y compensatoria requiere una mención especial el lugar en el que debe acometerse dicha reparación, siendo preferente el lugar donde se ha producido el daño, aunque en caso de imposibilidad o inadecuación, la autoridad competente puede determinar un lugar alternativo vinculado geográficamente con los recursos, por su conexión ecológica, territorial o paisajística. En tales casos corresponde a la autoridad competente velar por la adecuada pondera-

ción de los intereses de la población afectada en el momento de la aprobación del proyecto.

En fin, el capítulo culmina con una descripción del modelo tipo de actuación en caso de generación de daños ambientales, al objeto primero de garantizar un mínimo de seguridad jurídica al operador: una vez comunicado el daño a la autoridad competente el operador deberá concretar en un proyecto las medidas necesarias para reparar el daño; dicho proyecto se valora y aprueba por la autoridad competente; concluida su ejecución, el operador debe elaborar un informe final de cumplimiento recabando la conformidad de la autoridad. En la sección 3ª del Capítulo II se regula el seguimiento y vigilancia del proyecto de reparación durante la fase de ejecución y el contenido del informe final.

El segundo aspecto básico en materia ambiental regulado en el Reglamento es el referido a la verificación de riesgos ambientales, recogido en la sección 3ª del Capítulo III, donde se establecerán los aspectos básicos que deben ser comprobados en este proceso y los requisitos que, como mínimo, han de cumplir los verificadores— es particular su independencia respecto al titular de la instalación y su acreditación por el órgano competente—.

Finalmente, es importante destacar la inclusión en el Reglamento de un artículo referido a la concurrencia de normas aplicables, lo que puede resultar bastante usual. Así, el art. 5 señala la obligación de la autoridad competente, en el momento en que un operador informa del daño ambiental, de valorar si la reparación se realizará conforme a Ley de responsabilidad ambiental y este reglamento o si se realiza conforme a la normativa sectorial que pudiera ser de aplicación. Este análisis jurídico requerirá en cada caso un análisis ponderado y la aplicación del criterio de razonabilidad que recoge el art. 6.3 de la Ley 26/2007, debiendo siempre la reparación alcanzar resultados equivalentes a los que se obtendrían de aplicar esta norma general de cabecera.

4. EL REGLAMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS DE PILAS Y ACUMULADORES

El RD 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos tiene un doble objeto: por un lado, incorpora a nuestro derecho la Directiva 2006/66/CE del Parlamento y del Consejo de 6 de septiembre (que deroga la anterior Directiva 91/157/CEE) que, entre otros aspectos, introduce la prohibición de comercialización de pilas o acumuladores que contengan determinadas sustancias peligrosas, así como unas

normas comunes para el tratamiento, reciclado y eliminación de sus residuos; por otro, desarrolla un sistema de gestión ambiental de depósito, devolución y retorno de estos residuos, como encomendaba la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (DA Cuarta). De acuerdo al Preámbulo del Reglamento y su DF Primera, la norma es legislación básica de acuerdo al art. 149.1.23 CE y «adopta la forma de Real Decreto porque, dada la naturaleza de la materia regulada, resulta un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases». Con esta justificación –quizás oportuna para no contradecir la jurisprudencia constitucional sobre la concepción material de lo básico y atendiendo a la doctrina restrictiva sobre las competencias estatales de gestión de los parques y espacios naturales a que nos referimos *supra*– la norma establece un principios mínimos y deja un amplio margen de actuación competencial para las Comunidades Autónomas, señalando variados mecanismos de coordinación y participación en el ejercicio de las respectivas competencias.

Siendo su ámbito de aplicación las pilas y acumuladores portátiles (esto es, las de consumo doméstico habituales), las industriales y de automoción, en base a los principios de «quien contamina paga» y responsabilidad del productor, el objeto de la norma es mejorar su rendimiento ambiental en las actividades de todos los operadores involucrados, desde productores, distribuidores, usuarios finales y, particularmente, recicladores y demás gestores de los residuos generados (art. 1). En este sentido se prohíbe la comercialización de las pilas que contengan determinados niveles de cadmio o mercurio (art. 4), se establece un régimen de obligaciones para el productor en la puesta en el mercado, independientemente de la forma de venta (art. 5) y se fija un procedimiento y un calendario para el cumplimiento de los objetivos de recogida selectiva y su seguimiento (arts. 10, 11, 15 y Anexo I) y de su tratamiento y reciclaje en instalaciones autorizadas, en este caso aplicando el principio de proximidad y utilizando las mejores técnicas disponibles para la protección de la salud y el medio ambiente (art. 12), aunque se prevé la posibilidad de realización de tales operaciones en plantas ubicadas en otro Estado miembro o fuera de la UE, ajustándose en todo caso a los requisitos mínimos del Anexo III.

El Capítulo III desarrolla los sistemas de gestión a que pueden acudir los productores para cumplir con las citadas obligaciones, de acuerdo a lo preceptuado en el art. 7 de la Ley de Residuos. La gestión se regula partiendo de la creación de redes de puntos para la recogida selectiva, estableciéndose normas específicas para la recogida de las pilas o baterías de carácter industrial o de automoción. Estas modalidades pueden ser: contribución económica a un sistema público de gestión (art. 6); un propio sistema de gestión

individual (art. 7); participando en un sistema integrado de gestión (art. 8); o estableciendo un sistema de depósito, devolución y retorno de las pilas usadas ya comercializadas (art. 9). Todas ellas, salvo la primera, están sometidas a un régimen autorizatorio que depende del órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique la instalación, sometido a mayores o menores condicionamientos (el más exigente el que se corresponde con el sistema integrado) y en todo caso temporal (cinco años) y renovable. Cuando así lo establezca la norma autonómica, los sistemas de gestión no públicos podrán ser sometidos a una auditoría anual realizada por una autoridad independiente que verificará el grado de cumplimiento de las obligaciones. Se exige también la intervención de entidades expresamente autorizadas para la gestión de los residuos que tengan la consideración de peligrosos.

Mención especial merecen las medidas de promoción pública por las Administraciones competentes de la prevención de la producción de residuos, el fomento de nuevas tecnologías de tratamiento y reciclaje y de procedimientos de gestión y auditoría ambiental (de acuerdo al sistema comunitario EMAS), sistemas de calidad y seguridad laboral certificados y concienciación ciudadana (art. 13).

La financiación de todos los costes de recogida y gestión de residuos y las campañas informativas corresponden a los productores, incluyendo, en su caso, a los importadores, conforme al sistema de gestión utilizado, con reglas específicas en el caso de sistemas integrados de gestión (art.14).

Importante también es la extensión, como ya se prevé para otros tipos de residuos, de la obligación de inscripción en un registro especial, dentro del Registro de establecimientos industriales de ámbito estatal, de las pilas y acumuladores que se pongan en el mercado (DA Primera).

Se cierra la norma con el establecimiento de las medidas de control y seguimiento de la puesta en práctica del modelo de gestión ambiental y los concretos deberes de información a las Administraciones Públicas, autonómicas y estatales (art. 18) y el contenido mínimo de información que debe ser suministrada a los consumidores (art. 19), en evidente aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio respecto al derecho de acceso a la información pública en materia ambiental.

5. LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

Mediante RD 9/2008, de 11 de enero se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril) en dos aspectos:

revisando las normas relativas a inundaciones e introduciendo *ex novo* un capítulo referido a la seguridad de presas, embalses y balsas. Como enfatiza el Preámbulo de la norma el hilo conductor de esta revisión es profundizar en las medidas para la «gestión del riesgo», como instrumento fundamental para mejorar la protección de la población y minimizar las repercusiones económicas fundamentalmente producidas por las inundaciones, superando el insuficiente enfoque tradicional con que se venía abordando este problema en España mediante soluciones estructurales, como construcción de presas, encauzamientos o embalses.

Sin perjuicio de otros títulos competenciales adicionales (149.1.22 y 149.1.29, competencias exclusivas estatales en legislación, ordenación y concesión en materia de aguas intercomunitarias y seguridad pública, respectivamente), este Real Decreto se basa esencialmente en la competencia del Estado para promulgar la legislación básica de protección del medio ambiente, lo que se justifica sobradamente en el Preámbulo de la norma en base al reconocimiento de las funciones ambientales que cumple el dominio público hidráulico, y en especial, de protección de los ecosistemas fluviales, prevención de inundaciones y prestación de otros servicios ambientales todavía no incorporados expresamente en el RD 849/1986. En este sentido, la reforma obedece a la necesidad de ajustarse a los requerimientos que suponen estas funciones y que la Ley de Aguas ya ha incorporado conceptualmente y de cara a la planificación de las cuencas de acuerdo al nuevo modelo que impuso la Directiva marco de agua. En concreto, es preciso introducir los nuevos criterios de gestión del dominio público hidráulico del art. 92 TRLAg y los impuestos por la Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (aunque la norma que analizamos no es trasposición de la norma comunitaria, pero desde luego va en la dirección exigida por esta respecto a la protección del dominio público hidráulico en lo que se refiere a las zonas inundables).

Por estas razones, la modificación operada por la norma pone a disposición de la Administración hidráulica importantes herramientas de gestión para actuar contra los efectos nocivos derivados de la creciente y rápida presión sobre los cauces, fundamentalmente urbanística, que reduce drásticamente los espacios fluviales e incrementa los riesgos de inundaciones menoscabando seriamente el medio ambiente. Asimismo pone a disposición de los ciudadanos la delimitación cartográfica del dominio público hidráulico, y regula la zona de flujo preferente y las zonas inundables, con un claro objeto tuitivo frente a los daños ambientales del sistema fluvial y el riesgo para las poblaciones ribereñas. Atendiendo a este objetivo y en aplicación de la normativa comunitaria citada, se han modificado algunos aspectos nucleares del

vigente RDPH, como la definición de cauce, la regulación de las zonas que lo protegen, la zona de servidumbre y de policía y las zonas inundables.

Muy sintéticamente, las innovaciones principales son las siguientes:

a) Definición de cauce natural: frente a la establecida en el Reglamento en vigor, que basada en el concepto de la máxima crecida ordinaria se muestra cada vez más insuficiente para la protección de los otros intereses protegidos por la más reciente normativa de aguas, se incorporan junto a los criterios hidrológicos otras características, como las geomorfológicas y ecológicas, atendiendo a las informaciones hidrológicas, hidráulicas, fotográficas, cartográficas e históricas disponibles (nuevo art. 4).

b) La protección del dominio público hidráulico a través de las zonas de servidumbre y policía adquiere nuevas funciones relativas a la protección del ecosistema fluvial y protección eficaz del régimen de las corrientes en las avenidas. Destacable es la posibilidad de ampliar los 100 metros de anchura de la zona de policía en pro de la seguridad de bienes y personas, con expresión de los criterios técnicos de evaluación de riesgos. Las zonas que sirven a estos fines pasan a denominarse «zonas de flujo preferente» limitando las actividades autorizadas por el organismo de cuenca para dar cumplimiento a la Directiva 2007/60/CE sobre gestión del riesgo de inundaciones que garanticen el máximo de seguridad, establezcan criterios adecuados de uso del suelo y permitan, en definitiva, la ampliación del espacio fluvial disponible (nuevos arts. 6, 7 y 9).

c) El nuevo modelo de gestión de las zonas inundables adquiere enorme trascendencia, en orden a paliar las dramáticas consecuencias que las inundaciones han supuesto en nuestro país. Por ello se crea el llamado «Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables», que se desarrollará en colaboración con las Comunidades Autónomas y servirá como información a todas las Administraciones en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y planificación urbanística que deberá hacerse público de acuerdo a la Ley 27/2006 de acceso a la información en materia de medio ambiente (nuevo art. 14). Dada la concurrencia de competencias de otras Administraciones en esta regulación, la norma prevé su participación en este nuevo modelo de gestión y establece, en cuanto a las limitaciones de uso de las zonas inundables la posibilidad de que Comunidades Autónomas y Entidades Locales establezcan normas complementarias a la regulación básica estatal.

Respecto a la normativa sobre calificación y seguridad de presas, embalses y balsas el Reglamento incorpora un nuevo Título VII que intenta ordenar

el conjunto asistemático y disperso de las disposiciones aplicables, algunas de ellas preconstitucionales y ajenas, en consecuencia, al nuevo modelo de reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Por ello, al amparo del art. 123.bis del TRLAg, se determinan con carácter básico las condiciones que deben cumplir las presas y embalses, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de sus titulares, los procedimientos de control de la seguridad y las funciones que corresponden a las Administraciones públicas, con el fin último de proteger a las personas, propiedades y también al medio ambiente. Es por ello que esta normativa también se dicta como normativa básica en materia medioambiental, aunque el título principal de intervención estatal es el correspondiente a la seguridad pública (art. 149.1.29 CE)) y particularmente, el relativo a la competencia exclusiva del Estado sobre aguas intercomunitarias (art. 149.1.22 CE). En este sentido se determina explícitamente que la Administración estatal es competente en materia de seguridad de las presas y embalses situados en el dominio público hidráulico en las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias y cuando sean infraestructuras de interés general del Estado (título, por cierto, no mencionado expresamente en la DF Primera entre los habilitantes para dictar la norma), siempre que le corresponda su explotación. Las balsas ubicadas en las zonas correspondientes a demarcaciones hidrográficas intracomunitarias son competencia de la Administración autonómica, en tanto situadas extramuros del dominio público hidráulico. Esta es también la Administración competente para designar los órganos de seguridad en relación con las infraestructuras situadas en el dominio público hidráulico cuya gestión le corresponda (art. 360). En atención a esta previsión, perfectamente acorde con el reparto competencial en materia de aguas de acuerdo a la doctrina constitucional, la Disposición Transitoria Quinta prevé la competencia supletoria estatal en las demarcaciones intracomunitarias cuya gestión no haya sido todavía traspasada a la correspondiente Comunidad Autónoma.

Cerrando la organización de las competencias, el Reglamento modificado crea la denominada «Comisión Técnica de Seguridad de Presas», como comisión técnica especializada dentro de la Comisión Nacional de Protección Civil, describiéndola como órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones competentes en materia de seguridad de presas y en el que participarán usuarios y otros interesados. En fin, sin detenernos en detalles, la norma también respeta en lo fundamental el reparto de competencias en atención a su carácter básico, en la regulación del régimen jurídico de la seguridad (arts. 362 y ss.) estableciendo determinados contenidos mínimos en el ámbito de la Administración general del Estado y remitiendo a las Comunidades Autónomas, salvo en las «normas técnicas de seguridad», la

actuación de sus competencias organizativas (por ejemplo, para la creación de Registro de Seguridad o de entidades colaboradoras) o para la concreción de las obligaciones de los titulares de determinadas presas y embales.

6. PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN Y MECANISMOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE EMISIONES DE LAS GRANDES INSTALACIONES DE COMBUSTIÓN

La Orden PRE/3539/2008, de 28 de noviembre tiene por objeto la regulación del procedimiento y periodicidad de la información que debe remitirse a la Administración General del Estado por los titulares de grandes instalaciones de combustión, así como las medidas de control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión (PNRE-GIC) aprobado el 7 de diciembre de 2007 (Orden PRE/77/2008, de 17 de enero). Esta norma se dicta en cumplimiento del RD 430/2004, de 12 de marzo que traspuso la Directiva 2001/80/CE de 23 de octubre de 2001, por el que se establecen normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes y se fijan condiciones para el control de las emitidas por las refinerías de petróleo. Como se señala expresamente en su Preámbulo y la Disposición Final primera, la Orden se dicta al amparo de la competencia del Estado sobre protección del medio ambiente y sobre bases del régimen minero y energético, y tiene carácter básico, motivando que «dado que recoge previsiones de carácter exclusiva y marcadamente técnico, se encuentra justificada su aprobación mediante Orden».

La norma establece para las grandes instalaciones de combustión incluidas en el citado Plan los requisitos precisos para el cumplimiento de los compromisos de emisiones, incluyendo mecanismos de vigilancia y control y las disposiciones para que sus titulares informen de las emisiones SO₂, NO_x y otras partículas⁶, así como de cualquier incidencia relacionada con el cumplimiento del Plan, en particular si se produce el cierre de instalaciones, y el control de las horas de funcionamiento entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2015 de las instalaciones acogidas a la cláusula de funcionamiento de un máximo de 20.000 horas (art. 5.4 RD 430/2004). Al tiempo, para posibilitar el cumplimiento de los compromisos anuales de emisión y

6. La determinación de las emisiones se realiza de acuerdo a la Orden ITC/1389/2008, de 19 de mayo, por la que se regulan los procedimientos de determinación de las emisiones de los contaminantes de las grandes instalaciones de combustión, el control de los aparatos de medida y el tratamiento y remisión de la información sobre tales emisiones (arts. 6 a 8), como determina el art. 5 de la Orden que analizamos.

poder adoptar con la antelación suficiente las medidas pertinentes, se establece el procedimiento y periodicidad con que los titulares de las citadas instalaciones deben remitir a la Administración estatal (en concreto, a la Secretaría General de Energía) la información de sus emisiones y el cumplimiento de aquellos compromisos (art. 7, estableciendo el contenido mínimo del informe anual).

7. EL REGLAMENTO BÁSICO QUE REGULA LA PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

El Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero es dictado ante la elevada actividad del sector de la construcción acontecida en los últimos años en nuestro país y el problema ambiental constatado que están generando los residuos de la construcción de infraestructuras y edificaciones y la demolición de inmuebles antiguos. Ello deriva no sólo del creciente volumen en su generación y sobre todo de su tratamiento junto al escaso reciclado de los residuos, lo que ha provocado contaminación de suelos y acuíferos en vertederos incontrolados, deterioro paisajístico y su eliminación no revalorizable. A fin de corregir estos impactos y conseguir un desarrollo más sostenible de la actividad constructiva es dictado este Real Decreto que, con carácter de norma básica específica, establece los requisitos mínimos de su producción y gestión, al objeto de promover su prevención, reutilización, reciclado, valorización y tratamiento de los destinados a eliminación. De acuerdo a estos fines, y según dispone su DF Segunda, el RD tiene carácter básico y se dicta al amparo del art. 149.1.23 CE. Y, como en el resto de normas reglamentarias básicas de este período, su Exposición de Motivos (*in fine*) justifica explícitamente que adopta tal forma porque «dada la naturaleza materia regulada, resulta un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases».

Por otra parte, esta era una normativa casi obligada y que ya se estaba haciendo esperar, pues así se había dispuesto en varias normas previas. La primera, el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición 2001-2006 (aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2001) que propuso la elaboración de una normativa específica para este flujo de residuos, basada en los principios de jerarquía de gestión y responsabilidad del productor. La Ley 10/1998, de Residuos implícitamente aludía también a estos, facultando al Gobierno a fijar las disposiciones específicas para todo tipo de residuos como medida instrumental de prevención ambiental; en esta misma norma, su art. 11.1 (según la redacción dada por la DF Primera de la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera)

se señalaba la necesidad de regular las condiciones relativas a la obligación del poseedor de residuos de construcción y demolición de separarlos por tipos de materiales. A estas y otras contempladas en la norma y algunas mejorables, se refiere específicamente para los residuos de construcción el capítulo XII del reciente Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el nuevo Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2011 aprobado (Resolución de 20 de enero de 2009).

Sin entrar en el detalle de la norma, los aspectos más resaltables son los siguientes:

1º) La definición de los conceptos de productor de estos residuos (el titular del inmueble en quien reside la decisión última de construir o demoler) y de poseedor (quien ejecuta la obra nueva y tiene el control de los residuos que se generen).

2º) Las obligaciones de ambos sujetos. Para el productor, destaca la obligación de incluir en el proyecto de obra un estudio de gestión de tales residuos que formarán parte del presupuesto (cantidad, medidas de prevención, destino y valoración de costes de su gestión), así como la necesidad de inventariar los potenciales residuos peligrosos generados, proceder a su retirada selectiva y entrega a los gestores autorizados de estos residuos. Por su parte, el poseedor se obliga a presentar al propietario de la obra un plan de gestión de los residuos, sufragar su coste y facilitarle la documentación que acredite su correcta gestión.

3º) Establece las condiciones que deben cumplir los gestores de residuos y las exigibles, en particular, para su valorización.

4º) Para corregir el asiduo incumplimiento de la normativa sobre vertederos, se prohíbe el depósito de los residuos sin tratamiento previo y prevé el establecimiento de tarifas que desincentiven el depósito en vertedero de residuos revalorizables o el de aquellos en los que el tratamiento previo se limite a una mera clasificación.

5º) Como no podía ser de otra forma, la norma contempla la importancia de las entidades locales en la gestión y tratamiento de algunos de estos residuos, en tanto tengan la consideración de residuos urbanos –lo que seguramente conllevará la adaptación de las actuales Ordenanzas municipales a la norma básica–, así como la necesaria colaboración entre estas y las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de sus respectivas competencias. En tal sentido, se contempla la posibilidad del establecimiento por la legislación autonómica de un mecanismo de control vinculado a la obtención de la licencia de obras, mediante la constitución por el productor de algún

tipo de garantía financiera que responda al cumplimiento de los requisitos básicos de la norma estatal.

6º) En fin, en aquellas obras en que el promotor sea una Administración, se obliga al fomento de las medidas para la prevención de tales residuos y la utilización de áridos y otros productos procedentes de su valorización.

BIBLIOGRAFÍA

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., «Obra pública y protección del medio ambiente», en *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, dir. GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Iustel, 2007, pgs. 475 y ss.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», RAP nº 160, 2003, pgs. 11 y ss.

ORTEGA ALVAREZ, L., «Legislación básica de medio ambiente», Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, pgs. 159 y ss.

SALVADOR SANCHO, A., «Artículo 149.1.23», GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Artículo 149.1.24», ORTEGA ALVAREZ, L. y GARRIDO CUENCA, N., «Art. 149.1.21», en *Comentarios a la Constitución española, XXX Aniversario*, Dirs. CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009.

VALENCIA MARTIN, G., «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional», id., pgs. 213 y ss.

Actuación ambiental del Estado: el año de la integración ministerial de medio ambiente y medio rural y marino

ISABEL PONT CASTEJÓN
JUAN EMILIO NIETO MORENO

Sumario

	<i>Página</i>
1. Introducción	205
2. Un cambio transversal en la organización administrativa del medio ambiente: la integración del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	207
3. Descripción de las líneas de actuación ambiental del Estado en determinados sectores	211
3.1. Aguas	211
3.2. Residuos	214
3.3. Atmósfera	216
3.3.1. Calidad del aire. Programa Nacional de Reducción de emisiones	216
3.3.2. Cambio climático	217
3.4. Patrimonio Natural y Biodiversidad	220
3.5. Evaluación ambiental	221

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Por primera vez en el Observatorio de Políticas Ambientales dedicamos una sección a lo que denominamos «actuación ambiental del Estado». Ha-

biéndose cubierto hasta ahora los aspectos normativos y jurisprudenciales en los distintos ámbitos estatal, autonómicos y en modelos seleccionados de derecho comparado, podía considerarse que quedaba por abordar un aspecto más transversal como es la descripción de las líneas maestras que han seguido las políticas diseñadas o puestas en práctica durante el año 2008 por el Estado, desde el punto de vista organizativo, planificador, programático, etc. Con esta nueva aportación se pretende complementar tales aspectos con una visión más apegada a la práctica administrativa en el área ambiental.

En este sentido, como contexto general en el que se desenvuelven las políticas ambientales en este año, no debe desconocerse que se ha tratado de un año electoral y de inicio de una nueva legislatura. Este hecho ha podido tener una influencia notoria en uno de los aspectos claves, quizás el más llamativo, en el ámbito que nos ocupa; por cuanto, aún no habiéndose producido una alternancia en el Gobierno, sí se ha producido una variación sustancial de los presupuestos organizativos básicos desde el mismo momento de obtención de la confianza parlamentaria y formación del primer Consejo de Ministros: esto es, la desaparición (o refundición) del Ministerio de Medio Ambiente en un complejo Ministerio de nuevo cuño que actualmente se denomina Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. La reorganización, en general, es todavía reciente. Y por ello es pronto para pronunciarse sobre si las políticas sectoriales seguidas en este año tienen un cariz continuista o, por el contrario, presentan algún punto de ruptura si las comparamos con las llevadas a cabo en los años anteriores.

Sea como fuere, y dentro del contexto general aludido, pasamos a continuación a analizar las líneas maestras de las políticas estatales en medio ambiente durante el año de referencia. Para ello comenzaremos por examinar con algún detalle la aludida reorganización administrativa, como un aspecto transversal que puede condicionar el diseño y el ejercicio de las políticas sectoriales. Posteriormente se examinan las líneas básicas de actuación en determinados ámbitos medioambientales. En este sentido, son destacables fundamentalmente en este período cuanto tiene que ver con, el primer lugar, el agua, debido a la situación de excepcional sequía, y a la necesidad de implementar planes y programas. En segundo lugar, con respecto a la evaluación de impacto ambiental: aparte de la refundición de las normas de EIA de proyectos en el RD Legislativo 1/2008 de 11 de enero, la actuación denota que se ha pretendido profundizar desde diversos puntos de vista en la aplicación de esta técnica. También la nueva política y su aplicación comienzan a dar sus frutos en materia de evaluación de planes y programas, aunque comprobaremos que todavía suscita algunos interrogantes. Por último, resulta también interesante destacar, aunque no sea objeto directo de este

punto del estudio, que en este período hemos vivido una intensificación de las subvenciones a fondos internacionales, y de cooperación al desarrollo.

En todo caso, conviene tener presente que los comentarios que siguen se ciñen a la Administración General del Estado. También debe recordarse que no nos ocupamos en estas páginas del análisis de las normas jurídicas en materia ambiental aprobadas durante el año 2008 en el ámbito de competencia estatal. Aún siendo tratadas en otro capítulo de este libro, el hecho de que las opciones políticas en este sentido se plasman en la labor normativa que se lleva a cabo, hace indispensable que se realice alguna referencia al respecto. Nos centraremos, por tanto, en las siguientes páginas en aspectos relacionados con la preparación e implementación de planes y programas,

2. UN CAMBIO TRANSVERSAL EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MEDIO AMBIENTE: LA INTEGRACIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO

Como acabamos de avanzar, parece haber pocas dudas de que uno de los cambios más llamativos en el ámbito de la actuación ambiental del Estado durante el año 2008 consiste precisamente en la reforma de la propia organización administrativa ordenada a tal fin. En este sentido, el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril crea el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y a este órgano se le confieren las competencias que se atribuían a los suprimidos Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente.

Con el fin de aprehender de una manera adecuada su significado y posible trascendencia, entendemos que puede ser útil en primer lugar observar la mencionada reforma desde un punto de vista diacrónico: en el marco general de la evolución del establecimiento de estructuras administrativas para la protección ambiental. Así, remontándonos más atrás, y desde la creación en el año 1971 del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, dependiente del Ministerio de Agricultura, y del Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente; y del establecimiento en 1972 de la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, es claro que la primera reforma sustancial de estas estructuras puede identificarse con la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en 1977, que concentró las competencias sobre carreteras, costas y puertos, obras hidráulicas, urbanismo y vivienda. En su seno se crea la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que incluye la Dirección General del Medio Ambiente. Años más tarde y como consecuencia en gran medida de la necesidad de

incorporar la normativa medioambiental comunitaria, la Dirección General del Medio Ambiente fue asumiendo competencias de autoridad nacional en relación con ciertas normas, lo que llevó a la aparición de estructuras de mayor rango administrativo: la Secretaría General del Medio Ambiente en 1990, la Secretaría de Estado para las políticas del Agua y el Medio Ambiente en 1991, o el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente en 1993. Finalmente, en 1996 aparece por primera vez, con sustantividad propia, el Ministerio de Medio Ambiente (Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo), que agrupaba competencias antes distribuidas anteriormente entre los Ministerios de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, de Agricultura, Pesca y Alimentación, y de Industria y Energía. Desde aquel momento la organización interna del Ministerio de Medio Ambiente fue lógicamente variando. A nuestros efectos, y como punto de referencia, recordemos que el Ministerio de Medio Ambiente, en su configuración inmediatamente anterior al cambio producido el 12 de abril de 2008, se estructuraba en esencia de acuerdo con los Reales Decretos 572/2004 y 1477/2004, en cuya virtud dependían directamente del Ministro o Ministra de Medio Ambiente la Secretaría General para el Territorio y Biodiversidad (con tres Direcciones Generales de Biodiversidad, Agua y Costas) y la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático (que agrupaba en diversos órganos las competencias en materia de Calidad y Evaluación ambiental, Meteorología, y Oficina del cambio Climático).

Realizado este rápido repaso de la organización administrativa de la Administración General del Estado procede por tanto, en primer lugar, hacer un mínimo recordatorio de las nuevas funciones y competencias que asume desde abril de 2008 el nuevo Ministerio (en adelante MIMARM). De acuerdo con el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, corresponde al MIMARM, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, la protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, el agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y la alimentación. De esta forma, y como reconocía la nota de prensa del Consejo de Ministros de 14 de abril de 2004, con esta nueva fórmula organizativa se pretende concentrar en un solo departamento ministerial todas las competencias del Estado vinculadas al medio natural, *en su doble vertiente de protección del territorio y de la biodiversidad y de promoción y defensa de los factores productivos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y alimentarios, desde una perspectiva integral, política de protección ambiental a la vez generadora de riqueza y de alimentos y de sostenibilidad del medio rural.*

Siguiendo con estos aspectos de carácter descriptivo, descendemos a

continuación a mencionar, más concretamente, cuales son los órganos superiores y directivos del nuevo departamento:

a) La Secretaría de Estado de Cambio Climático, que comprende en su seno la Oficina Española de Cambio Climático, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y la Agencia Estatal de Meteorología.

b) La Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, de la que dependen (sin vinculación jerárquica entre sí) la Secretaría General de Medio Rural y la Dirección General del Agua. Dentro de este organigrama, observamos que también aparece aquí la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal que en este caso sí se incardina dentro de la Secretaría General de Medio Rural.

c) La Subsecretaría de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

d) Y por último, la Secretaría General del Mar, con rango de Subsecretaria

La corta andadura de este nuevo modelo organizativo (al menos por lo que corresponde a la Administración General del Estado), plantea todavía algunos interesantes interrogantes e impide por el momento hacer valoraciones más ajustadas sobre lo apropiado de la opción, así como cualquier balance, siquiera provisional, de sus consecuencias. De todos modos, no puede dejarse de poner de relieve la propia pérdida de la singularidad sustantiva del Ministerio de Medio Ambiente, que pasa de ser Ministerio único a Ministerio que comparte competencias y que suscita, por lo novedoso, reacciones diversas en torno al papel y al peso que cada una de estas materias y políticas van a tener en el nuevo Departamento ministerial.

Avanzando ya a lo concreto, lo cierto es que desde el punto de vista de la organización de las competencias de la antigua Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio climático, no apreciamos demasiadas novedades, por cuanto se encuadran ahora en la Secretaría de Estado de Cambio Climático con práctica identidad de cometidos (aunque haya desaparecido la referencia a la prevención de la contaminación en la denominación de esta Secretaría General). Las mayores novedades, por tanto, se concentran en la reasignación de competencias anteriormente atribuidas a la antigua Secretaria General para el Territorio y la Biodiversidad. Allí, como hemos visto, se aglutinaban competencias en materia de Aguas, Costas y Biodiversidad, que eran atendidas desde las correspondientes Direcciones Generales, y que ahora se hallan distribuidas de modo diverso y vinculadas, eso es lo destacable, al medio rural y marino. Los nuevos enlaces son ahora los siguientes: las competencias sobre aguas continentales se vinculan

a la Secretaría de Estado de Medio Rural y del Agua, y las competencias sobre aguas marinas pasan a incardinarse en la Secretaría General del Mar.

Desde otro punto de vista, y como reflexión también preliminar, hay que señalar que el tipo de modelo organizativo que adopta ahora el MI-MARM, parece encontrar un cierto parangón algunas líneas de organización que en los últimos tiempos venían desarrollándose en determinadas Comunidades Autónomas, en el sentido de vincular en un mismo departamento las competencias tradicionalmente divididas entre agricultura y medio rural y medio ambiente. Es el caso de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, donde determinadas competencias ambientales (por ejemplo las relativas a evaluación de impacto ambiental) se encuadran en la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural. En parecido sentido, en la Comunidad Foral de Navarra, por lo que respecta a la Consejería de Desarrollo rural y Medio ambiente, que sustituyó al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

Separando pues lo novedoso que pueda ser el hecho de que actualmente se sumen en un único Ministerio las competencias sobre el medio ambiente, rural y marino. Y separando, además, la diferencia relevante de organización administrativa que se produce en materia de gestión de recursos hídricos (que pasa a estar incluida, desde esta reorganización, en el medio rural) así como el hecho de ubicar la protección de la calidad del medio marino en la Subsecretaría de Medio Rural y Marino, puede ya alcanzarse una primera conclusión. La diferencia material de reparto de competencias por lo que respecta a la prevención de la contaminación y Oficina del cambio climático no es sustancialmente diferente ahora respecto de la que se desprendía de la organización precedente.

Además, constatándose, como hemos mencionado ya, que no se trata de una experiencia absolutamente desconocida en derecho autonómico es posible avanzar una segunda idea con carácter preliminar. A pesar de una primera impresión en el sentido de que se haya podido producir cierta pérdida de jerarquía de las consideraciones ambientales al haberse suprimido un Ministerio con una sustantividad autónoma, en la actualidad una afirmación de estas características todavía es precipitada, porque un alineamiento de la Administración del Estado en los modelos de consideración global de los medios no debiera necesariamente resultar contraproducente para el desarrollo de políticas ambientales, y además, pudiera, si se incorporan los recursos suficientes y si se adopta un planteamiento estratégico, favorecer la integración directa y más rápida de consideraciones ambientales y de sosteni-

bilidad en dos políticas tradicionalmente vinculadas a la producción y utilización de recursos que son del todo esenciales para el ámbito que nos ocupa.

En cualquier caso, debe dejarse constancia de la repercusión que una opción política de estas características ha tenido entre los diversos sectores afectados nada más conocerse la noticia. Muy resumidamente podría describirse como de acogida fervorosa por parte de organizaciones agrarias, singularmente por lo que se refiere a la adscripción de la gestión de recursos hídricos a la Secretaria de Estado de Medio Rural y del Agua, y, de otro lado, como es de suponer, de entusiasmo más tibio por parte de Asociaciones y Fundaciones ecologistas.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN DETERMINADOS SECTORES

3.1. AGUAS

Las actuaciones en materia de aguas constituyen uno de los grandes ejes (de la política ambiental del Estado en este año, como lo atestigua el hecho de que constituyen cuantitativamente la mayor proporción de los acuerdos adoptados por el del Consejo de Ministros en materia de medio ambiente. No es de extrañar que esto haya sido así, si tenemos en cuenta que la situación de déficit hídrico que padece de manera casi crónica el territorio español se vio agravada por una situación de sequía en la práctica totalidad de las cuencas hidrográficas. En este sentido, baste señalar que, a tenor de los datos que se recogen en los informes de situación hidrológica manejados por el Gobierno de España, la situación a principios de año se caracterizaba como los más secos de la serie histórica en todo el arco mediterráneo, cuenca del río Guadalquivir, margen izquierda de la cuenca del Ebro y algunos tramos de la cuenca del Duero, por lo que las reservas en algunos casos, se encontraban muy por debajo de una situación de normalidad¹.

1. De acuerdo con el Informe presentado por la Ministra de Medio Ambiente al Consejo de Ministros de 2 de febrero de 2008. Más concretamente, la disminución de reservas hídricas era generalizada con diversos grados de gravedad: desde las más tenues de la cuenca del Duero, hasta las más graves de la Cuenca del Guadalquivir (lo que exige medidas más intensas) y crítica o de emergencia en la Cuenca del Segura. Estas consideraciones se repiten en un informe posterior de 28 de marzo de 2008, que añade la situación problemática de las Cuencas Internas de Cataluña (muy delicada para todos los usos), y además incluía la previsión de que en la Cuenca Mediterránea Andaluza, la situación de sequía daría lugar a restricciones importantes en las cosechas. Por el contrario, en la Confederación Hidrográfica del Ebro no se esperaban problemas de abastecimiento en las grandes ciudades ni en ni en los pueblos grandes,

Lo que se acaba de señalar, junto al hecho de haber tenido que hacer frente a necesidades excepcionales por inundaciones, ha tenido su reflejo e de una manera muy llamativa en lo que respecta a la financiación de infraestructuras hídricas. Destacan asimismo los acuerdos de colaboración para financiar y coordinar infraestructuras en cumplimiento del Plan Nacional de calidad de las Aguas, en el marco de la transposición e implementación de la Directiva 2000/60/CE marco del agua. Los modos de financiación van desde convenios de colaboración a ejecución directa de las obras, con una mayor utilización de los acuerdos de ejecución directa.

En este contexto, y descendiendo a una sucinta descripción de los grandes bloques o tipología de actuaciones que se han llevado a cabo durante el año 2008, cabe distinguir entre tres tipos de actuaciones. En primer lugar las dirigidas a la obtención o distribución de recursos hídricos, en segundo, las encaminadas a garantizar el correcto saneamiento y depuración de aguas, y por último, transversalmente, la actividad de planificación. El conjunto de todas estas actuaciones muestra una política del recurso todavía bastante ligada a garantizar las necesidades cuantitativas de éste, política consecuente con un período temporal en el que el resultado de la actividad planificadora anterior no ha arrojado los resultados esperables en situaciones especialmente críticas. La excepcionalidad, unida al grado de conflictividad social, abre dos líneas de trabajo en el ámbito político que continúan tomando cada día más fuerza: la opción por la desalinización frente al trasvase de recursos hídricos, y, la mejora del marco planificador y de diseño de infraestructuras, mecanismos que es de suponer que habrán de servir en los próximos años para mejorar el ámbito de actuación en este sector.

En cualquier caso, por lo que respecta a las actuaciones realizadas en el año 2008, destaquemos las más importantes en los tres ámbitos mencionados.

A) Actuaciones dirigidas a la obtención o distribución de recursos hídricos, que comprende:

– Actuaciones para la obtención de recursos hídricos a través de la construcción de desalinizadoras.

– Infraestructuras de conducciones de aguas

– Autorizaciones de transferencias entre Cuencas: En este sentido, destacamos el acuerdo de 15 de febrero de 2009 por el que se autoriza una transferencia de agua desde la cuenca atlántica andaluza a la del Guadalquivir, o el

aunque sí se había comenzado a recomendar a los agricultores determinados tipos de siembra de invierno.

acuerdo de 28 de marzo de 2008 por el que se autoriza un trasvase de aguas excedentarias de la cabecera del Tajo con destino al acueducto Tajo-Segura.

– En este capítulo merece también una mención especial la decisión de transferir recursos en la Cuenca del Ebro para abastecer las necesidades de las poblaciones de la Provincia de Barcelona afectadas por la sequía, acordada mediante Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril², que perdió vigencia en junio de 2008 por desaparición sobrevenida del presupuesto fáctico que justificó la aprobación del Real Decreto-ley 3/2008³. El mencionado Real Decreto ampliaba el ámbito territorial de la Ley 18/1981 al Sistema de Abastecimiento Ter-Llobregat (artículo 2), así como establecía que las infraestructuras de conexión podían ser utilizadas para los contratos de cesión de derechos de agua regulados en el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Como es perfectamente conocido, la medida resultó polémica en los ámbitos territoriales de la Confederación Hidrográfica del Ebro directamente afectados por esta medida (en concreto, las comarcas de Tarragona de la «Tierras del Ebro»), a pesar de que el Gobierno pretendió dejar constancia en el momento de adoptar esta decisión que las anteriores actuaciones «se llevarán a cabo sin efectuar ningún trasvase adicional desde la cuenca del Ebro a las cuencas internas de Cataluña»⁴

B) Saneamiento y depuración de aguas.

Este es otro frente importante donde quedaban todavía algunas importantes actuaciones por acometer. En el período que nos ocupa, prosigue la línea de fomento de infraestructuras de saneamiento y depuración y destaca, además de las actuaciones tradicionales consistentes en la financiación concreta de determinadas infraestructuras, el convenio de colaboración entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma de Aragón que fija el esquema general de coordinación y de financiación para la ejecución de actuaciones en esta Comunidad Autónoma del Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2008-2015. Muestra este Convenio que comienzan a afrontarse las problemáticas de saneamiento y depuración –relacionadas con

2. Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona.

3. Resolución de 6 de junio de 2008, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008, por el que se declara la concurrencia de la causa de cese de la vigencia del Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgente para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona).

4. Nota de prensa del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008.

la calidad del medio— desde una perspectiva mucho más general. En este mismo sentido, abunda la atención que se dedica a este concreto punto, como garantía de la calidad de las aguas, el Plan especial del Guadiana que fue aprobado en enero de 2008. Este tipo de planteamiento merece, en principio, una acogida favorable que deberemos confirmar en años posteriores.

C) Actividad de planificación

Desde un punto de vista transversal, por cuanto las anteriores preocupaciones son lógicamente el fundamento de la actividad planificadora, es relevante e interesante reseñar que, a pesar de no haberse aprobado gran cantidad de planes hidrológicos en este período, sí que observa una intensa actividad del Estado en la elaboración de planeamiento hidrológico. En este sentido, destaquemos que durante el año 2008 ha comenzado la tramitación de planes los hidrológicos de numerosas demarcaciones hidrográficas (Ebro, parte española del Tajo, Miño-Sil, parte española del Duero, Guadiana, Segura, Guadalquivir) que en su mayoría se encuentran en la fase de consultas sobre la documentación inicial. Desde otro punto de vista, se encuentran también tramitándose los Planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en las Confederaciones Hidrográficas del Duero y del Norte, una vez que el resto de planes de esta naturaleza se habían aprobado durante el año 2007. En el marco de esta profusa actividad de planificación, casi toda *in fieri* como puede comprobarse, destaca aprobado, el Plan Especial del Alto Guadiana en el mes de enero de 2008⁵.

3.2. RESIDUOS

Uno de los sectores que en el ámbito comunitario europeo ha sufrido mayores modificaciones normativas es el de los residuos, como lo atestigua la aprobación, bien que en fechas muy avanzadas, de una nueva Directiva Marco de residuos (Directiva 2008/98/CE, de Residuos) llamada a ser el derecho comunitario común para este ámbito tan trascendente y clásico en el derecho ambiental moderno.

En el ámbito estrictamente interno, y no obstante la existencia de esta novedad legislativa en el ámbito comunitario, recordemos que en el esquema general que dibuja la Ley 10/1998, Básica de Residuos, las competencias de

5. El mencionado plan prevé los siguientes programas: Programa Hidrológico, Programa de Apoyo a las Comunidades de Usuarios, Programa Ambiental, Programa de Información y Sensibilización Ambiental Programa de Abastecimiento y Saneamiento, con el fin de garantizar los usos prioritarios de abastecimiento de la zona y mejorar las condiciones de depuración, desarrollando lo contenido en el Programa AGUA y en el Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015.

la Administración del Estado son fundamentalmente de naturaleza legislativa y planificadora, y que, por lo que respecta a esta segunda, además tiene un enfoque esencialmente dirigido a la coordinación de los diversos planes autonómicos en la materia. No olvidamos tampoco, aunque ahora no es aspecto que nos ocupe, la intervención administrativa estatal en el traslado transfronterizo de ciertos tipos de residuos. A modo de complemento, resaltemos también que las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales disponen de competencias (fundamentalmente) de planeamiento y programación (con especial incidencia en la localización de infraestructuras de gestión y tratamiento de residuos) además de importes títulos sobre la gestión de los residuos.

Pues bien, en el marco que se acaba de mencionar tan sintéticamente y solo a efectos de encuadrar las palabras siguientes, procede resaltar qué aspectos son destacables del año 2008. En primer lugar, apuntemos la labor normativa llevada a cabo, de la que es buena muestra la regulación de los residuos procedentes de construcción y demolición, o la relativa a pilas y acumuladores y a la gestión de sus residuos⁶. Paralelamente, destaquemos también que es evidente que desde el punto de vista de la planificación, ha sido un año interesante. A nuestros efectos, destaca especialmente la culminación de la elaboración del Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015⁷, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del día 26 de diciembre de 2008.

El plan incluye 13 planes de residuos específicos: residuos urbanos de origen domiciliario; residuos peligrosos; vehículos fuera de uso;- neumáticos fuera de uso; pilas y acumuladores; residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; residuos que contienen PCB y PCT; residuos de construcción y demolición; lodos de depuradoras; suelos contaminados; plásticos de uso agrario; residuos de industrias extractivas; residuos industriales no peligrosos.

Es, como acabamos de ver, el exponente de un esfuerzo que venía reclamándose por alcanzar mayor coherencia y sistematización en la planificación de un sector ya de por sí heterogéneo hasta el punto de constituir prácticamente un subordinamiento en el seno del medioambiental. En este sentido, destaca la amplitud de ámbitos que contiene e incluso la fijación de objetivos

6. Los Reales Decretos por los que se regulan, respectivamente, la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, y sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.
7. Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015.

específicos⁸ y horizontes temporales más ambiciosos, en determinados casos, que las exigencias derivadas de la nueva Directiva Marco de Residuos (por ejemplo, por lo que respecta a la recogida separada de residuos, con un horizonte temporal del 2020 en la Directiva y 2015 en el PNIR), aspecto también destacable por su carácter previsor. Se da pues la bienvenida a esta nueva modalidad de planificación, más integrada y previsor y que, por tanto, debiera mejorar el acomodo del derecho estatal al derecho comunitario, además de la coherencia de la gestión de los residuos. Finalicemos este punto apuntando además otro aspecto clave. Se trata de que se prevé su revisión con carácter bianual, con colaboración con las Comunidades Autónomas, los Departamentos ministeriales con competencia en la materia, y teniendo en cuenta la posición que haya venido obteniéndose de los agentes económicos y sociales.

3.3. ATMÓSFERA

3.3.1. Calidad del aire. Programa Nacional de Reducción de emisiones

La actividad de planificación y programación en materia de calidad del aire es muy diversa. Se encuentra, como es de suponer, a menudo ligada a exigencias que proceden del derecho comunitario ambiental y que cristalizan en textos largamente esperados por los operadores del sector y de los que los medios de comunicación se habían hecho eco frecuentemente. Concretamente, para empezar, en materia de calidad del aire destaca desde el punto de vista programático la aprobación del II Programa Nacional de Reducción

8. En cuanto a los objetivos generales del PNIR 2008-2015 se concretan en los siguientes puntos: Modificar la tendencia actual del crecimiento de la generación de residuos. Erradicar el vertido ilegal. Disminuir el vertido y fomentar de forma eficaz: la prevención y la reutilización, el reciclado de la fracción reciclable, así como otras formas de valorización de la fracción de residuos no reciclable. Completar las infraestructuras de tratamiento y mejorar el funcionamiento de las instalaciones existentes. Obtener estadísticas fiables en materia de infraestructuras, empresas gestoras y producción y gestión de residuos. Evaluar los Instrumentos económicos y en particular los fiscales que se han puesto en práctica para promover cambios en los sistemas de gestión existentes. Identificar la conveniencia de su implantación de forma armonizada en todas las Comunidades Autónomas. Consolidación de los programas de I+D+i aplicados a los diferentes aspectos de la gestión de los residuos, incluyendo análisis de la eficiencia de los sistemas de recogida, optimización de los tratamientos y evaluación integrada de los procesos completos de gestión, desde la generación hasta la eliminación. Reducir la contribución de los residuos al Cambio Climático fomentando la aplicación de las medidas de mayor potencial de reducción.

de Emisiones⁹, que se enmarca dentro de las exigencias derivadas de la Directiva 2001/81/ CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos. En este sentido, y para cumplir con el objetivo de limitar las emisiones de contaminantes acidificantes y eutrofizantes y de precursores de ozono, se fijan por la norma comunitaria techos nacionales de emisión, aplicables a todas las fuentes resultantes de actividades humanas de determinados contaminantes: amoníaco, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y dióxido de azufre, con un horizonte temporal del 2010¹⁰.

Como es del todo habitual en las normas comunitarias de esta naturaleza, se obliga a los Estados miembros a elaborar unos programas nacionales de reducción progresiva de las emisiones, que deben incluir información sobre las políticas y medidas adoptadas o previstas, así como estimaciones cuantificadas del efecto de esas políticas y medidas sobre las emisiones de contaminantes en 2010. Deberá por tanto darse cuenta en los próximos años de los avances y grado de cumplimiento de estas novedades.

El mencionado II Plan Nacional de reducción de emisiones actualiza, por lo demás, el primer Programa Nacional aprobado en el año 2003¹¹.

3.3.2. Cambio climático

La materia relativa al cambio climático es, obviamente, transversal: si se quiere, la más transversal de las políticas sectoriales. Ello es así porque incide en todos los medios o vectores que integran el concepto de medio ambiente en su acepción más estricta, como, lógicamente, también afecta en como se lleva a cabo la introducción de los factores ambientales en el resto de políticas sectoriales reguladoras de la práctica totalidad de actividades económicas. No es pues ninguna exageración afirmar que las consideraciones relativas al cambio climático han devenido en un auténtico leitmotiv en el diseño de políticas y planificación territorial sectorial globalmente consideradas.

En este marco, las políticas del Estado en esta materia, por utilizar una clasificación en cierto modo artificial por cuanto de integrado tiene su tratamiento, deben diferenciarse. De un lado, debemos atender a aquellos planes,

-
9. Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de diciembre: Resolución de 14 de enero de 2008, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático.
 10. Para España, los techos en el 2010, se cifran en NOx: 847, COV: 662, SOX: 746 y NH3: 353.
 11. Resolución de 11 de septiembre de 2003, de la Secretaría General de Medio Ambiente.

programas y actuaciones que se ocupan de la estrategia de mitigación o de adaptación al cambio climático desde un punto de vista integrado. Y de otro, porque se trata de cuestión distinta, de la consideración de elementos el cambio climático en la planificación y diseño de las políticas sectoriales en las que el Estado tiene competencias.

Que el cambio climático uno de los ámbitos prioritarios de la acción del Estado en materia ambiental resulta evidente al observar la cantidad de iniciativas planificadoras y programáticas lanzadas como, muy especialmente, la profusión de contribuciones y aportaciones por parte del Estado a diversos fondos y organismos internacionales en esta materia.

En este contexto general hay que dar noticia muy breve de las principales líneas de la política del Estado en este ámbito. Para ello, y dejando de lado por el momento las actuaciones más concretas en esta materia relacionadas con las autorizaciones de derechos de emisión, etc., es imprescindible referirse a los grandes pilares programáticos que se concretan en:

- La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020, de la que deriva el Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia.

- Plan Nacional de Adaptación al cambio climático, del que tomó conocimiento el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2006.

Por lo que respecta al Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia Española de Cambio climático y energía limpia, hay que recordar que fue aprobado en julio de 2007 con el objetivo de poner en marcha medidas que a la mayor brevedad posible permitieran alcanzar las reducciones requeridas para el período 2008-2012. Se centraba en determinadas iniciativas previstas en la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía limpia que podían ponerse en marcha urgentemente, con el fin de lograr objetivos de reducción de emisiones en el período de 2008-2012. En el marco de este plan de medidas urgentes cabe destacar dos hitos fundamentales en el año 2008:

- a) Por una parte, en julio de 2008, se aprobaron seis líneas complementarias del Plan por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para el Cambio Climático. Se trata, concretamente, de identificó seis Líneas Estratégicas clave en la reducción de Gases de Efecto Invernadero: (i) Residuos y Gestión de Estiércoles; (ii) Movilidad Sostenible; (iii) Edificación Sostenible; (iv) Sostenibilidad Energética; (v) Política Forestal y Sumideros e (vi) Innovación. En la definición y aplicación de cada Línea Estratégica están implicados todos los Departamentos Ministeriales con competencias en la materia: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino Ministerio de Fomento,

Ministerio de la Vivienda Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio de Ciencia e Innovación (y Ministerio de Economía y Hacienda.

b) Por añadidura, hay que reseñar la aprobación en diciembre de 2008 del Plan de Biodigestión de Purines para la reducción de los gases de efecto invernadero, que forma parte del citado Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia del Cambio Climático y Energía Limpia. El mencionado Plan parte de unos presupuestos consistentes en objetivo que un tratamiento de 9.470.000 toneladas de purines/año, permitirá reducir 2,23 millones de toneladas de CO₂ equivalentes/año; y ello a través básicamente de la metanización de los purines y la valorización energética del biogás

Por lo que se refiere al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, y en el marco del Primer Programa de Trabajo, se ha elaborado en el año 2008 el primer informe de seguimiento, que refleja las áreas donde se han centrado primordialmente las acciones del plan de adaptación al cambio climático en esta primera etapa. De esta manera se organiza en torno a la consideración del cambio climático desde la perspectiva de los recursos hídricos (y su incorporación en la planificación hidrológica), biodiversidad, zonas costeras, y acciones de investigación, como la puesta en marcha de un Programa coordinado entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de I+D+i sobre impacto y adaptación al cambio climático en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011.

Si estos son los hitos más trascendentes sobre los que en la actualidad continua trabajándose, siendo conscientes de que todavía queda un buen trecho por recorrer, no debe olvidarse tampoco la importancia de que la materia ha comenzado a abordarse no solo de forma reactiva, sino, lo que es más importante, de forma estratégica. Además, el modo actual de abordar el cambio climático constituye un ejemplo paradigmático de cooperación y coordinación entre órganos y departamentos de la misma Administración, y ello a un nivel tal que indudablemente constituye un reto y una experiencia que era ineludible y de la que debemos y podremos extraer interesantes lecciones.

No cabe duda de que la política española en materia de cambio climático ha llegado también a los ciudadanos. En palabras de la Sra. Cristina Narbona el mismo año 2008 este aspecto era esencial. En este sentido declaraba en 2008 que *«las actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente que más han llegado a la ciudadanía durante estos cuatro años, han sido las relativas a la lucha contra el cambio climático y a la política del agua, las dos prioridades señaladas por*

el Presidente al inicio de la legislatura». También apuntaba, concretando un poco más, que, «Todas las encuestas sobre la opinión pública confirman que una abrumadora mayoría de los españoles consideran el cambio climático como un riesgo real y reclaman la adecuada respuesta de los poderes públicos. El Ministerio de Medio Ambiente ha impulsado este proceso de sensibilización y concienciación, absolutamente imprescindible para garantizar la participación activa de los ciudadanos en la aplicación de medidas concretas»¹².

3.4. PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

Tras la aprobación de la Ley del Patrimonio Natural y la biodiversidad en diciembre de 2007, el año 2008 se ha caracterizado por el inicio de las actividades relativas a su desarrollo, desde diversos puntos de vista, aunque pocos de los desarrollos que se desprenden de este texto normativo hayan visto definitivamente la luz. De acuerdo con el informe presentado por la Ministra de Medio Ambiente, Rural y Marino el 8 de septiembre de 2008, las tareas a realizar en este campo prevén un calendario de 2008 y 2009. En cualquier caso, insistimos, si bien parece que se han iniciado la mayoría de estas labores, no se han culminado lógicamente ni desde el punto de vista de la planificación ni en el de la elaboración de los inventarios que se desprenden de la normativa de Patrimonio natural y Biodiversidad.

Entre los factores que había que desarrollar en este ámbito se encuentra, lógicamente, el de la organización administrativa. Destaca en este punto la regulación mediante Real Decreto de las funciones y composición de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que en principio debe ser un cauce para impulsar la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la elaboración de normas, planes y programas, y en la realización de actuaciones para la protección, del patrimonio natural y la biodiversidad, incluyendo la política forestal.

Centrándonos en la actividad de la Administración del Estado desde el punto de vista de la planificación, cabe destacar la formulación de las primeras líneas estratégicas del futuro Plan Director de la Red de Parques Nacionales. El mencionado Plan está previsto que sustituya al vigente Plan Director de 1999, y, según la información aportada por la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino al Consejo de Ministros de 14 de agosto de 2008, debe recoger los nuevos cometidos del Organismo Autónomo Parques

12. Narbona, C. «Cuatro años al frente del Ministerio de Medio Ambiente». Revista Ambienta, abril 2008, pg. 6.

Nacionales. Es voluntad del Ministerio que en él se contemple el reparto competencial entre Administraciones para la gestión y conservación de la Red de parques Naturales. La vigencia de este plan se prevé de 10 años como máximo. El nuevo Plan Director tendrá una vigencia máxima de diez años, y se prevé el desarrollo de un programa específico para el seguimiento de la coordinación y cooperación interadministrativa, del cumplimiento de las directrices y de las acciones comunes desarrolladas.

Finalmente, cabe poner de relieve una de las líneas donde más intensamente se ha manifestado también las políticas ambientales en materia de Patrimonio natural: en concreto la relacionada con los incendios forestales. Entre las diversas medidas que se han llevado a cabo durante este año, destaca la aprobación del Programa de Prevención de los Incendios Forestales 2009-2010. También se desea apuntar que el Gobierno, durante el período examinado, persigue, como es sabido, el poder dotar a la Red Natura 2000 de instrumentos que posibiliten su desarrollo y conservación. Este objetivo presenta una peculiaridad durante el año 2008, y es la de que se quiere ofrecer una atención especial al medio marino. En este sentido, en el año mencionado ha sido anunciada precisamente la creación de una a Red de Áreas Marinas Protegidas.

3.5. EVALUACIÓN AMBIENTAL

Otro de los grandes ámbitos de incidencia de la actuación ambiental del Estado durante el año 2008 es el de la evaluación ambiental, en su doble vertiente de actividad normativa y actividad de gestión. Desde el primero de los puntos de vista hay que referirse necesariamente a la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero por el que se aprueba el Texto refundido de evaluación de impacto ambiental; norma que resultaba del todo necesaria habida cuenta de la profusión de modificaciones que había venido sufriendo el Real Decreto Legislativo 1302/1986 en esta materia.

En cualquier caso, puede observarse que, aparte de la aprobación del mencionado RD Legislativo 1/2008, las políticas gubernamentales se han dirigido fundamentalmente a intentar mejorar la eficacia del procedimiento de evaluación. Así, el Ministerio de Medio Ambiente partía de un convencimiento expresado en el ámbito de la II Conferencia Nacional de Evaluación Ambiental de febrero de 2008 de que era precisamente el ámbito de la gestión de la evaluación ambiental donde había mucho camino por recorrer todavía, con la consecuencia del todo conocida de que la eficacia de la evaluación ambiental dependía en gran medida de cómo se había llevado a cabo el procedimiento. En este marco, se habían identificado una serie de

problemas de coordinación entre evaluación ambiental y procedimiento sustantivo de aprobación que, en esencia, se ceñían a una proclamada descoordinación de información y descoordinación de plazos. Asimismo, se venía observando un déficit (sempiterno) en otros puntos: De un lado, en la participación que se llevaba a cabo en esta topología de procedimientos; También, desde un punto de vista material, se constataban algunas disfunciones relativas a la escasez de presupuestos que dedicaban los promotores a la preparación de documentación, y que provocaban una baja calidad en la subcontratación de estudios de impacto ambiental (lo que indirectamente acababa incidiendo en ocasiones en la Declaración de impacto ambiental). Por último, se había detectado también un inadecuado tratamiento de los problemas relativos a la Red Natura 2000 y a como se consideraban y afectaban los efectos acumulativos y sinérgicos.

Siendo esto así, la política ministerial en este ámbito, durante el año 2008, se ha dirigido a intensificar ciertos aspectos transversales o tectónicos del procedimiento de evaluación de los que acaban de mencionarse. Entre ellos, intentar solucionar los déficit de información tanto desde un punto de vista meramente operativo entre promotores y Administraciones, como desde el punto de vista más ligado a los derechos de información y participación pública en estos procedimientos derivados de la implementación de las exigencias de Aarhus en la normativa de EIA puesta a disposición de información del público en general. En este sentido el Ministerio de Medio Ambiente presentó el 15 de febrero de 2008 el proyecto SABIA, también de especial interés por su incidencia en la tramitación electrónica de los procedimientos.

En este sentido, el 14 de agosto de 2008 se presentó el Informe de la Ministra de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino sobre las medidas para mejorar la eficiencia en la tramitación de los procesos de evaluación ambiental que contempla una aún no culminada reforma del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de 1988, con la finalidad de para acotar los plazos de tramitación, y en el incremento de la tramitación telemática sobre la base del programa SABIA. No conocemos por el momento el alcance de la reforma del reglamento de evaluación de impacto ambiental, ni siquiera si se ha iniciado cualquier trabajo dirigido a este fin. En cualquier caso, habida cuenta del notable incremento de la regulación de detalle que han ido introduciendo las sucesivas reformas del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de evaluación de impacto ambiental, y su plasmación en el Real Decreto Legislativo 1/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido en esta materia, resulta claro que la reforma del procedimiento (por lo que respecta lógicamente al ámbito de competencia de la Administración General del Estado), parece requerir una modificación operada precisamente a través de una norma con

rango de ley –que enmienda precisamente el mencionado Texto Refundido–. Este es el camino emprendido por el MIMARM en el año 2009, con la elaboración de un borrador de anteproyecto de reforma del Texto Refundido de Evaluación de Impacto Ambiental

No podemos finalizar este apartado sin mencionar, siquiera un instante, la aplicación que está llevándose a cabo, con mayores dosis de normalidad, eficacia y eficiencia, de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas. Como es sabido, desde el año 2006 se dispone de legislación estatal básica que transpone la Directiva 2001/42/CE. La puesta en marcha de este tipo de evaluaciones, aunque constatamos que ha tenido un impacto cuantitativo superior en el ámbito de las Administraciones autonómicas (fundamentalmente ligado a las competencias en materia urbanística y de ordenación del territorio) no es menos cierto que también ha incidido de forma notable en las funciones que se ejercen desde la Administración estatal. En este sentido observamos una generalización de la puesta en marcha de la aplicación de esta técnica a la práctica totalidad de los planes y programas de competencia estatal que podrían encontrarse abarcados en los presupuestos del artículo 3.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril. Baste pensar en los planes hidrológicos que están elaborándose en los últimos tiempos y que son objeto de evaluación, así como, a modo también de ejemplo, en los correspondientes a la planificación de desarrollo del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT). La generalización de la evaluación ambiental no puede desconocer que algunos aspectos requieren todavía mejoría, aunque ello es del todo lógico en tanto que hablamos de un instrumento de muy reciente incorporación y que, continuando con el ejemplo de los planes hidrológicos, presenta aspectos especialmente complejos, como es, por lo demás, el mandato de que los requisitos de la Directiva 2001/42/CE deben conciliarse asimismo con cuanto dispone la Directiva Marco del Agua. Ello ha conducido a interpretaciones y prácticas distintas en la elaboración/formulación/evaluación de distintos planes hidrológicos de cuenca, hoy ya aprobados, y cuyas diferencias debieran ser objeto de análisis.

También se han mejorado ostensiblemente los mecanismos de información al público sobre el estado de tramitación de estos procedimientos y comienza a consolidarse una práctica de ayuda (mediante por ejemplo, la elaboración de guías metodológicas) al promotor para que este incorpore las consideraciones ambientales, de forma adecuada, desde el inicio de la tramitación. De todos modos, aunque son destacables ciertos avances como los que acabamos de mencionar, no olvidemos que subsisten, pendientes de compleción, aspectos necesitados de clarificación. Entre ellos, sería de gran ayuda disponer de una cierta clarificación de qué concretos planes y progra-

mas competencia estatal quedan sometidos a evaluación ambiental. La indefinición y ausencia actual en este sentido, puede provocar disfunciones y retrasos que serían perfectamente evitables.

Jurisprudencia constitucional: reflexiones sobre la tutela cautelar del medio ambiente y la fiscalidad ambiental autonómica

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

Sumario

	<u>Página</u>
1. Introducción	226
2. Tutela cautelar del medio ambiente en procesos constitucionales .	226
2.1. El ATC 88/2008, de 2 de abril, sobre los Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid	226
2.2. Un capítulo interesante y controvertido de la jurisprudencia constitucional	227
2.3. Observaciones críticas	230
3. La fiscalidad ambiental autonómica	232
3.1. El ATC 456/2007, de 12 de diciembre, y otros posteriores, en relación con el Impuesto andaluz sobre Depósito de Residuos Radiactivos	232
3.2. Los discutibles presupuestos de la jurisprudencia constitucional sobre la doble imposición autonómica y local	234
3.3. La verdadera finalidad recaudatoria del impuesto andaluz ..	238
3.4. La unidad de mercado y la competencia estatal sobre las bases del régimen minero y energético	241
3.5. La necesaria reconsideración de la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 6 de la LOFCA	244

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Hacer la crónica de la jurisprudencia constitucional ambiental en unos momentos en los que apenas hay jurisprudencia constitucional de este tipo también tiene sus ventajas, pues permite detenerse en cuestiones a las que en momentos de mayor abundancia se les prestaría menos atención. Tal es lo que ocurre en el año 2008. Ninguna Sentencia y apenas unos pocos Autos de temática ambiental. Sin embargo, dos de estos Autos tratan cuestiones, a mi juicio, de indudable interés.

El primero, el ATC 88/2008, de 2 de abril, por el que se mantiene la suspensión cautelar de la polémica Ley madrileña que sujeta a autorización judicial el acceso de los Agentes Forestales a los montes o terrenos forestales de titularidad privada, que se inscribe dentro de un capítulo controvertido y no exento de matices de la jurisprudencia constitucional, como es el de la adopción de medidas cautelares en procesos distintos del amparo, en el que a menudo los temas ambientales adquieren un especial protagonismo.

Y el segundo, un Auto perteneciente en verdad al año anterior, el ATC 456/2007, de 12 de diciembre, pero al que ha seguido toda una serie de Autos durante el presente ejercicio, en relación con el Impuesto andaluz sobre Depósito de Residuos Radiactivos. Se trata de una decisión tan sorprendente, que invita a reflexionar sobre una jurisprudencia, a mi entender, desahogada, como es la relativa a los límites para la imposición propia autonómica derivados del artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que se ha venido gestando principalmente al hilo de los llamados impuestos ecológicos.

Para concluir esta introducción, baste decir que ha tenido que ser reescrita al finalizar el trabajo. Mi intención inicial era dedicar una parte de la crónica de este año al análisis, precisamente, de las causas de esta escasez de jurisprudencia ambiental, que conecta, a su vez, con el descenso generalizado de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre temas competenciales. Dada la extensión que finalmente ha adquirido el comentario de aquellos dos Autos, aplazo el examen de esta cuestión, si no remite la tendencia, para la crónica de años venideros.

2. TUTELA CAUTELAR DEL MEDIO AMBIENTE EN PROCESOS CONSTITUCIONALES

2.1. EL ATC 88/2008, DE 2 DE ABRIL, SOBRE LOS AGENTES FORESTALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

De todas las resoluciones propiamente del año 2008, la más importante

es, sin duda, el ATC 88/2008, de 2 de abril, que con buen criterio decide el *mantenimiento* de la suspensión del artículo 9 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el mismo por el Presidente del Gobierno.

Este precepto (por el que se daba nueva redacción al artículo 100.3 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, y que ya fue objeto de comentario por M^ª Consuelo Alonso García en la crónica del año pasado sobre la política ambiental de Madrid) imponía a los Agentes Forestales la obligación de obtener «autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales»; desplazando así en la Comunidad de Madrid la aplicación del artículo 58.3 a) de la Ley de Montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/2006, de abril), que justamente al contrario y con carácter básico facultaba a los «funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal» para, entre otras cosas, «entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio».

2.2. UN CAPÍTULO INTERESANTE Y CONTROVERTIDO DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La adopción de medidas cautelares en procesos distintos del amparo constituye un capítulo de la jurisprudencia constitucional más notable de lo que pudiera parecer a primera vista. No me refiero sólo a su interés para esta crónica, por la relevancia que a menudo tienen en su seno las cuestiones ambientales, ni siquiera únicamente a su indudable repercusión práctica, por la larga duración que habitualmente tienen estos procesos, sino también a su interés doctrinal o teórico, por la polémica interna que suele acompañar a este tipo de decisiones y que se plasma en frecuentes votos particulares.

El supuesto más controvertido es aquel en el que, como en el caso presente, la impugnación parte del Gobierno de la Nación con invocación del artículo 161.2 CE, lo que produce, una vez que el proceso es admitido a trámite, la suspensión automática de la disposición o resolución autonómica recurrida, que ha de ser ratificada o levantada por el Tribunal en el plazo máximo de cinco meses. Y la controversia surge porque el Tribunal aplica para tomar este tipo de decisiones los mismos criterios que si se tratara del caso contrario, es decir, de la impugnación autonómica de una disposición

o resolución estatal, en el que la suspensión no es automática sino que debe ser solicitada (art. 64.3 LOTC), y análogos a los que rigen la adopción de medidas cautelares en el orden contencioso-administrativo, sin reconocer, pues, a aquel supuesto la singularidad que merecería, a juicio de algunos Magistrados, por su específica previsión constitucional y otros argumentos sin duda inteligentemente expuestos en el Voto particular al ATC 30/2003, de 28 de enero.

En efecto, la decisión por parte del Tribunal de esta clase de incidentes parte de dos premisas (ATC 88/2008, FJ 2), que son las más cuestionadas. En primer lugar, la presunción de constitucionalidad de las disposiciones o resoluciones impugnadas, en este caso autonómicas, lo que traslada al Gobierno, pese a la automaticidad inicial de la suspensión, la carga procesal de justificar su mantenimiento, convirtiendo así a ésta en la *excepción* a la regla general que sería el levantamiento de la misma. Y, en segundo lugar, la decisión de la medida cautelar en atención única y exclusivamente a los perjuicios de imposible o difícil reparación para los intereses públicos o privados que podría suponer la elección de una u otra alternativa (*periculum in mora*), sin consideración alguna a la viabilidad de las pretensiones deducidas en el proceso principal (*fumus boni iuris*). Un tercer criterio (ATC 88/2008, FJ 4), éste sin embargo más pacífico y que es el que a la postre aquí más interesa, es el que consiste en reconocer a los perjuicios ambientales, caso de hallarse concernidos, el carácter de perjuicios no sólo de interés general, sino también de imposible o difícil reparación, asignándoles en consecuencia, en principio, un valor preferente en la decisión de estos incidentes.

En el caso presente, el Gobierno consiguió levantar con éxito la mencionada carga procesal para obtener el mantenimiento de la suspensión mediante la estricta alegación de perjuicios ambientales, sin necesidad de recurrir a la cuestión del *fumus*, todo lo contrario, dicho sea de paso, de lo acontecido en otro incidente resuelto también en este ejercicio, que no vamos a comentar en esta crónica, pero que sirve de perfecto contrapunto en cuanto a la aplicación con distinto resultado de la misma doctrina general (ATC 157/2008, de 12 de junio, por el que se levanta la suspensión de los arts. 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de Patrimonio de Navarra, que atribuyen a la Comunidad Foral la titularidad de los inmuebles vacantes y de los saldos y depósitos abandonados).

En efecto, en el caso de los Agentes Forestales el Gobierno consiguió argumentar convincentemente acerca de los perjuicios de naturaleza ambiental que no sólo cabía esperar razonablemente que se derivaran de la aplicación del precepto madrileño en cuestión, sino que ya efectivamente se ha-

bían producido durante su corto espacio de vigencia de apenas cuatro meses (desde su entrada en vigor, el 31 de julio de 2007, hasta la publicación en el BOE de 3 de diciembre de 2007 de la providencia de admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad), mediante la aportación de una serie de informes, en particular uno elaborado por las propias organizaciones sindicales de Agentes Forestales de la Comunidad Madrid, que ponían claramente de manifiesto sus indeseables consecuencias (disponible en la página web del Sindicato de Agentes Forestales y Técnicos Auxiliares Medioambientales de la Comunidad de Madrid, SAFTAM: www.agentesforestales.com).

Concretamente, el Auto resume su convicción sobre los referidos riesgos o perjuicios en tres apartados (FJ 7): «En primer lugar, los relativos a los daños medioambientales efectivamente producidos en relación con la prevención en materia de incendios y en otros ámbitos, con la realización de construcciones en terrenos protegidos y con los perjuicios para flora y fauna derivados de la corta ilegal y de la caza furtiva. En segundo lugar, el hecho de que lo previsto en el precepto impugnado resultaría ser de aplicación a la mayor parte de los montes y terrenos forestales de la Comunidad Autónoma, puesto que éstos son, en su inmensa mayoría, de titularidad privada [cerca de un 80 por 100]. Por último, en tercer lugar, la gran desproporción existente entre el número de autorizaciones judiciales solicitadas durante la vigencia del precepto y las efectivamente concedidas [tan sólo 7 sobre 32.165 solicitudes, la inmensa mayoría todavía sin respuesta cuando se produjo la suspensión]».

Frente a estas alegaciones y evidencias, el peso de los argumentos contrapuestos por el Gobierno y la Asamblea de la Comunidad de Madrid era endeble e insuficiente para justificar el levantamiento de la suspensión. En primer lugar, no era atendible el argumento de que el recurso de inconstitucionalidad se basara en razones estrictamente competenciales y no en la posible vulneración por el precepto impugnado del artículo 45 CE, pues ello supondría confundir los criterios a tener en cuenta en la decisión del proceso principal y de esta clase de incidentes que, como ya nos consta, el Tribunal desliga con rotundidad (FJ 5). Y, en segundo lugar, tampoco cabía atribuir la misma entidad a los perjuicios que podrían derivarse para los propietarios privados de montes y terrenos forestales. En efecto, el derecho a la inviolabilidad del domicilio queda también salvaguardado por el precepto de la Ley Montes antes transcrito que recupera su vigencia en la Comunidad de Madrid con el mantenimiento de la suspensión, y los eventuales perjuicios a la propiedad o a los infractores sancionados como consecuencia de la actividad inspectora de los Agentes Forestales, no pasarían de ser, en todo caso, patrimoniales y de más fácil reparación (FJ 8).

2.3. OBSERVACIONES CRÍTICAS

A pesar de la claridad de esta doctrina general, su aplicación al caso suele ofrecer también espacio para la controversia, aunque no sea por cuestiones de principio, como las antes indicadas, sino de matiz, lo que se refleja también en frecuentes votos particulares concurrentes, como ocurre también con el ATC 88/2008 (que cuenta con un voto particular suscrito por dos Magistrados). Dos aspectos de la resolución que comentamos se prestan, a mi juicio, a alguna observación crítica.

A) En primer lugar, el ATC 88/2008 enfatiza tal vez en exceso la exigencia de «certeza e inmediatez» de los daños ambientales (FJ 7), acreditada sin duda en el caso presente, pero que no creo pueda elevarse a condición *sine qua non* para la preferencia de los perjuicios ambientales en la decisión de esta clase de incidentes. El énfasis obedece, a mi juicio, a la cercanía del ATC 355/2007, de 24 de julio, comentado en la crónica del año pasado, y referente a la planta desaladora de Torrevieja (Alicante) promovida por el Ministerio de Medio Ambiente, al que se alude repetidamente en aquél. En el caso de la desaladora, la «certeza e inmediatez» de los daños ambientales, que el Tribunal no entendió acreditadas, se exigía para que éstos pudieran prevalecer sobre los perjuicios a otros intereses generales de rango en principio superior, como la seguridad del abastecimiento de agua para consumo humano y regadíos en una cuenca con déficit hídrico estructural como la del Segura. Pero en el caso de los Agentes Forestales, el medio ambiente no tenía enfrente un adversario tan poderoso.

La cuestión se puede plantear también en los siguientes términos: ¿habría sido otra la decisión si en la fecha de resolución del incidente la Ley madrileña no hubiera entrado todavía en vigor ni, por lo tanto, sus perniciosos efectos ambientales fueran todavía «ciertos e inmediatos»? Entiendo que no, que la decisión tendría que haber sido la misma, levantada por supuesto por el Gobierno la carga de la argumentación, pues en definitiva, como bien se señala en el ATC 29/1990, de 16 de enero (FJ 3), este tipo de decisiones se asienta las más de las veces (el presente es, a este respecto, un caso excepcional) en un «juicio de probabilidades», que no en certezas, y en el caso presente aun en el terreno puramente hipotético era razonable temer que ocurriera lo que en efecto aconteció.

En definitiva, y aunque el ATC 88/2008 parezca negarlo imponiendo exigencias más rigurosas (FJ 5: «no puede ser tomada en consideración la genérica alegación del Abogado del Estado relativa a la *mayor protección* del interés ecológico que se derivaría de la legislación estatal que ha entrado en conflicto con la autonómica impugnada...»), el criterio de la «mayor protec-

ción» del medio ambiente, cuando éste no se enfrenta a otros intereses de igual o superior rango, es en realidad el determinante para la resolución de este tipo de incidentes, y no el de la «certeza e inmediatez» de los daños. Así lo ha sido en numerosas ocasiones anteriores en las que el Tribunal ha dado siempre preferencia, a efectos cautelares, a la normativa ambiental más protectora de las dos en conflicto por razones competenciales, por ejemplo, en relación con la cuantía de las sanciones en materia de protección de especies (AATC 29/1990, 209/1995 y 25/2000).

El Voto particular al Auto que comentamos también critica el énfasis en la «certeza e inmediatez» de los daños ambientales, pero por razones muy diferentes a las nuestras, para censurar en realidad la decisión tomada en el asunto de la desaladora, pretendiendo la aplicación incondicionada del principio ambiental de «precaución o cautela», postura, a mi juicio, inaceptable si el interés ambiental se enfrenta, como en aquel caso, a otros de rango superior.

B) El segundo aspecto que produce cierta sorpresa en el Auto que comentamos es su razonamiento para contrarrestar la relevancia de los perjuicios a la propiedad forestal privada opuestos a los ambientales por el Gobierno y la Asamblea de Madrid. En lugar de limitarse a subrayar el carácter patrimonial y, por tanto, fácilmente reparable de dichos eventuales perjuicios, el Auto entra en una larga disquisición, por lo demás bastante obvia, sobre la función social de la propiedad y la posible delimitación de su contenido por motivos ambientales (art. 45 CE), avalando expresamente la legitimidad constitucional de la facultad atribuida por la Ley de Montes a los agentes forestales (FJ 8), lo que supone una innecesaria incursión en cuestiones de fondo más propias del proceso principal, incoherente, además, con la asepsia que predica a este respecto el Tribunal en su propia doctrina, y por ello justamente criticada en este caso por el Voto particular (FJ 3).

En realidad, no se corre mucho riesgo apostando por el Gobierno de la Nación como vencedor de este recurso de inconstitucionalidad si es que llega a decidirse por Sentencia y no se extingue prematuramente por algún motivo. Aunque desconozco los términos de la demanda, del propio ATC 88/2008 se desprende claramente, como ya hemos comentado, que el recurso está basado en estrictas razones competenciales. Con seguridad, el Gobierno habrá invocado la vulneración de la competencia estatal sobre la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 CE), que es el título competencial en el que se ampara el precepto contradictorio de la Ley de Montes [art. 58.3 a)], de acuerdo con su Disposición final

segunda; y posiblemente se haya aducido también la competencia estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

Poca defensa tiene, desde la perspectiva estrictamente competencial, la infeliz originalidad de la legislación madrileña, que no incrementa precisamente, sino que disminuye notoria e injustificadamente los estándares de protección ambiental diseñados por la legislación básica. Poca ayuda podrá encontrar tampoco dicha defensa en los debates mantenidos en la Asamblea de Madrid con motivo de la tramitación del proyecto de ley, en los que temerariamente se llegó a afirmar que la mencionada Disposición final segunda de la Ley de Montes no confería al artículo 58 el carácter de legislación básica (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, núm. 23, de 19 de julio de 2007, pg. 276).

Aparte de la vulneración clara del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, el precepto impugnado merecería un examen constitucional estrictamente sustantivo, sobre su más que posible vulneración del artículo 45 del texto constitucional, que no es lo mismo que afirmar la obvia constitucionalidad del precepto contrario de la Ley de Montes. La lástima es que, según parece, el recurso no incorpora este motivo, por lo que se pierde una buena ocasión para el análisis del mencionado principio rector, tan escasamente abordado por la jurisprudencia constitucional.

3. LA FISCALIDAD AMBIENTAL AUTONÓMICA

3.1. EL ATC 456/2007, DE 12 DE DICIEMBRE, Y OTROS POSTERIORES, EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO ANDALUZ SOBRE DEPÓSITO DE RESIDUOS RADIATIVOS

En las crónicas de años anteriores hemos hecho frecuente referencia a decisiones del Tribunal Constitucional sobre tributos ambientales autonómicos, examinados preferentemente desde la perspectiva de su compatibilidad o no con las reglas relativas a la doble imposición e integrantes del bloque de constitucionalidad, contenidas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA). Hasta ahora nuestros comentarios, aunque reflejaban cierta perplejidad, eran esencialmente descriptivos.

Creo, sin embargo, que ha llegado el momento de atreverse a hacer una crítica más sincera de una jurisprudencia constitucional, como la relativa a esta índole de cuestiones, que parte de unos presupuestos discutibles y conduce a resultados a veces desafortunados. Y la ocasión para ello la brinda pintiparada el Auto mencionado en el encabezamiento (que pese a ser del

año anterior nos pasó entonces desapercibido) y toda la secuela de resoluciones que, sobre la misma cuestión, ha producido a lo largo del año 2008 (AATC 8 a 10, 23, 51 a 53, 128, 195 y 302 a 305/2008).

Toda esta serie de Autos inadmiten por notoriamente infundadas (art. 37.1 LOTC), es decir entrando en el fondo del asunto, toda otra serie de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Córdoba en relación con el Impuesto andaluz sobre Depósito de Residuos Radiactivos, creado, junto con otras figuras impositivas ecológicas, por la Ley andaluza 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas (arts. 56 a 64), y por el que se gravan las operaciones de entrega de residuos radiactivos (de baja o media actividad) en vertederos públicos o privados situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, «con la finalidad de incentivar conductas que favorezcan la protección del entorno natural» (art. 57).

Los motivos por los que se dudaba, en las referidas cuestiones, de la constitucionalidad de este impuesto eran de dos tipos: por un lado, la posible vulneración del artículo 6.3 de la LOFCA (Ley integrante del bloque de constitucionalidad y parámetro, pues, de la misma en virtud de la remisión contenida en el art. 157.3 CE), que regula los límites a la tributación propia de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos locales; y, por otro, la posible vulneración de la unidad de mercado, en cuanto medida fiscal posiblemente obstaculizadora de la libre circulación de mercancías o servicios [arts. 157.2 CE y 9 c) LOFCA]. Los argumentos del Tribunal para desestimar estas dos dudas de constitucionalidad se desarrollan por extenso en el Auto de cabecera de la serie (el ATC 456/2007, de 12 de diciembre), siendo los demás de pura remisión.

Antes de entrar en el análisis de los razonamientos del Tribunal a propósito de estas dos cuestiones, conviene completar los antecedentes del caso con algunos datos adicionales:

– El referido impuesto andaluz fue objeto, en su día, de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, admitido a trámite por providencia de 27 de abril de 2004 (BOE de 18 de mayo). En dicho recurso se aducía un motivo más de inconstitucionalidad del impuesto, como era la vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE), que, sin embargo, los Juzgados promotores de las cuestiones que aquí examinamos no entendieron pertinente y no adujeron en el planteamiento de las mismas.

– Al invocarse en el recurso el artículo 161.2 CE, el Tribunal hubo de pronunciarse más adelante sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los artículos impugnados de la Ley andaluza. El incidente se resolvió a favor del levantamiento de la suspensión por un Auto de enorme interés para el cabal entendimiento de los intereses en juego y de las reales repercusiones del impuesto: el ATC 314/2004, de 20 de julio (BOE de 5 de agosto), sin que, por cierto, el interés ambiental jugara en este caso un papel significativo en la decisión.

– Con el cambio de Gobierno, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía llegaron a un acuerdo, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, en reunión de 20 de noviembre de 2006, en virtud del cual ésta se comprometía a introducir ciertas modificaciones en la regulación del impuesto y aquélla, a cambio, a desistir del recurso de inconstitucionalidad (Acuerdo no publicado en el BOE, pero sí referenciado en Boletín Informativo del Ministerio de Administraciones Públicas sobre la «Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas» correspondiente al cuarto trimestre de 2006, pg. 18).

En efecto, la Comunidad Autónoma de Andalucía llevó a cabo las referidas modificaciones del impuesto por medio de la Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Disposición final segunda, apartado tres); y la Administración General del Estado desistió del recurso de inconstitucionalidad, lo que dio lugar al ATC 71/2007, de 27 de febrero, por el que se declaró extinguido el proceso y se acordó el archivo de las actuaciones (BOE de 15 marzo).

3.2. LOS DISCUTIBLES PRESUPUESTOS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA DOBLE IMPOSICIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

La LOFCA (art. 6) limita la potestad de las Comunidades Autónomas para crear *tributos propios* con objeto de evitar la «doble imposición» con los tributos estatales o locales (la única prohibición de «doble imposición» que se contiene expresamente en el bloque de constitucionalidad, según la STC 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 6). Pero esta prohibición se formula en términos diferentes según se trate de tributos estatales o locales. Mientras que, en el primer caso, se establece una *primacía* de la tributación estatal sobre la autonómica, prohibiendo a las Comunidades Autónomas establecer tributos propios que recaigan «sobre hechos imponderables gravados por el Estado» (art. 6.2), y permitiendo al Estado establecer tributos sobre «hechos imponderables gravados por las Comunidades Autónomas», a condición de ins-

trumentar «las medidas de compensación o coordinación adecuadas», cuando ello suponga para éstas «una disminución de ingresos» (art. 6.4); en el segundo caso, la jerarquía se invierte, de modo que se permite a las Comunidades Autónomas «establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones locales», a condición de establecer «las medidas de compensación o coordinación adecuadas (...), de modo que los ingresos de tales Corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro», pero sólo, y esto es importante, «en los supuestos en que dicha legislación [la de régimen local] lo prevea y en los términos que la misma contemple» (art. 6.3).

Teniendo en cuenta el alcance virtualmente exhaustivo de los sistemas tributarios estatal y local, y que la legislación de régimen local (Disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo) no es muy generosa en el extremo antes indicado, pues sólo autoriza a las Comunidades Autónomas a establecer impuestos propios sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (con las compensaciones oportunas, porque en este caso se prevé la supresión del impuesto municipal) y con el Impuesto municipal sobre gastos suntuarios, en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca (con deducción de la cuota del impuesto municipal, simple medida de coordinación, porque en este caso ambos impuestos se declaran compatibles), el margen que queda para la imposición autonómica propia es ciertamente estrecho, y plantea «un reto de imaginación (...) para encontrar figuras tributarias, para gravar hechos imponibles que no estén gravados ya por el Estado o por el Municipio» (Fernando Pérez Royo, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1980, núm. 81, de 16 de abril de 1980, pg. 5438).

De hecho, la imposición propia autonómica se limita prácticamente al juego y a ciertas modalidades de «impuestos ecológicos» (J. MARTÍN QUERALT y otros, *Manual de Derecho Tributario. Parte Especial*, Thomson-Aranzadi, 2004, pgs. 871 y ss.), que no obstante han provocado una abundante litigiosidad constitucional, por su potencial conflictivo con otros impuestos municipales, en especial, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). Así ocurre en el caso presente, en el que el Juzgado promotor de la cuestión de inconstitucionalidad dudaba de que el Impuesto sobre Depósito de Residuos Radiactivos no recayera sobre una *materia imponible* ya gravada por el IAE, concretamente en el epígrafe 143.3 de la tarifa del impuesto, relativo al «almacenamiento de residuos radiactivos».

Para resolver este tipo de problemas, el Tribunal Constitucional (desde la muy discutible STC 289/2000, de 30 de noviembre, en relación con el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente; luego seguida por las SSTC 168/2004, de 6 de octubre y 179/2006, de 13 de junio, y por el ATC 456/2007 y los demás que ahora comentamos) ha elaborado una doctrina que se basa esencialmente en los siguientes presupuestos: (1) la distinción entre «hechos imponibles» y «materias imponibles» como límites respectivos de la imposición autonómica propia frente a la estatal y local, de la que se sigue que aquélla enfrenta a unas limitaciones mayores respecto de los impuestos municipales, al no poder recaer (salvo las excepciones ya conocidas) sobre las «materias imponibles» (esto es, las «fuentes de riqueza») gravadas por ellos, concepto mucho más amplio que el de «hecho imponible» (o presupuesto legal del tributo), ya que sobre una misma materia se pueden configurar distintos hechos imponibles; y (2) la idea de que sólo cuando el impuesto autonómico tiene una finalidad «extrafiscal», es decir, no esencialmente recaudatoria, constituyendo una medida de fomento, de incentivo o desincentivo de determinadas conductas (lo que ocurre, por ejemplo, con los auténticos «impuestos ecológicos»), se puede afirmar que aquél recae sobre una «materia imponible» distinta de la gravada por los antedichos impuestos municipales.

Sobre esta base, la indagación de la «verdadera» finalidad (fiscal o extrafiscal) del impuesto se convierte en la *ratio decidendi* del problema, dedicándose el Tribunal, en su jurisprudencia relativa a estos temas, a conceder o denegar «certificados de autenticidad» a los autoproclamados impuestos ecológicos, cuestión, a mi juicio, ajena al sentido del artículo 6 LOFCA, como razonaremos al final de este comentario. Y lo que es peor, ese «certificado» se expide en ocasiones, como ocurre justamente en el caso presente, mediante un análisis puramente formal del impuesto, sin atender a la realidad sobre la que se aplica.

Así, en este caso, al Impuesto andaluz sobre Depósito de Residuos Radiactivos se le da, sin reparo alguno, el marchamo de ecológico, lo que permite salvar su constitucionalidad a este respecto (ATC 456/2007, FJ 7: «De lo expuesto podemos colegir que el impuesto sobre depósito de residuos radiactivos *no es un tributo que tenga una finalidad potencialmente recaudatoria*, esto es, no ha sido configurado por el legislador autonómico como un medio para la obtención de recursos dirigidos al sostenimiento de los gastos públicos (fin fiscal). Su finalidad [es] establecer una carga fiscal sobre la entrega de residuos radiactivos en razón de los perniciosos efectos que sobre el medio ambiente tienen este tipo de residuos (...). Se trata de la utilización del recurso a instrumentos fiscales por parte de la Comunidad Autónoma para

reforzar la eficacia de su actuación en materia medioambiental, en particular gravando las actividades contaminantes con la intención de *desincentivarlas* mediante el mecanismo de hacerlas más onerosas. Además, no ha de obviarse que el gravamen cuestionado se establece con un *carácter marcadamente para-fiscal*, en cuanto que, al tener como premisa la *desincentivación* de conductas perjudiciales para el entorno,...» –las cursivas son nuestras), cuando un examen más realista del mismo desvelaría su finalidad esencialmente recaudatoria, como intentaremos desmostrar en el apartado siguiente.

La decisión es todavía más discutible, porque aun desde una perspectiva puramente formal, la conclusión en este caso tendría que haber sido otra.

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia, el elemento decisivo para determinar si un impuesto tiene o no una finalidad ecológica es que suponga un incentivo de comportamientos más respetuosos con el ambiente y/o un desincentivo de otros con peor valoración ambiental. Pues bien, en el caso del impuesto andaluz, los únicos elementos capaces de producir este tipo de estímulos (la determinación de la base liquidable aplicando a la base imponible –el volumen de residuos– un coeficiente corrector en función de su tratamiento previo y compactación, y la previsión de un tipo reducido para los residuos de muy baja actividad) fueron introducidos con la modificación llevada a cabo por la Ley 12/2006, a que antes hicimos referencia, pero que, por ser posterior a los hechos que motivaron el proceso *a quo*, resultaba irrelevante ara la decisión de la cuestión de inconstitucionalidad, como se reconoce en el propio Auto (FJ 1), no obstante lo cual es traída más tarde a colación como refuerzo argumentativo (FJ 7 in fine: «La anterior conclusión [no es un tributo de carácter contributivo] se refuerza a la vista de las modificaciones que la Ley 12/2006 ha introducido en el impuesto...»).

Descartados estos alicientes, el único elemento que quedaría en pie para fundamentar el carácter ecológico del impuesto es la afectación de su recaudación a «financiar las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales» (art. 15.1 de la Ley 18/2003), al que, por descontado, se recurre también en el Auto (FJ 7: «Prueba del carácter extrafiscal del tributo cuestionado es su ligazón con una determinada política pública sectorial insertable en las competencias propias de la Comunidad Autónoma, puesto que la recaudación fruto de la tributación establecida se encuentra vinculada, por expreso mandato legal...»). Sin embargo, el carácter finalista de un impuesto (la afectación de sus ingresos a un fin determinado) no es un elemento decisivo para atribuirle una finalidad extrafiscal, en este caso ecológica, como por lo demás reconoció el propio Tribunal en la STC 179/2006,

de 13 de junio (FJ 10) para negar la condición de impuesto ecológico al impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, habida cuenta de que, a pesar de dicha afectación, por su estructura no generaba ningún incentivo ambiental (FJ 10: «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»).

Y, finalmente, los demás rasgos del impuesto a los que se alude en el Auto (FJ 7) (que el contribuyente sea quien entrega los residuos y no el titular del vertedero, que actúa sólo como sustituto con obligación de repercutir el impuesto sobre aquél), tampoco revelan de por sí una finalidad ecológica, y lo más que muestran es la posible selección incorrecta por parte del Juzgado promotor de la cuestión del término de comparación, que no sería la actividad empresarial de «almacenamiento», sino las de «producción y transporte» de residuos radiactivos, también en principio sujetas a IAE.

3.3. LA VERDADERA FINALIDAD RECAUDATORIA DEL IMPUESTO ANDALUZ

Como decíamos, no parece muy justificado atribuir al impuesto que comentamos una finalidad extrafiscal. Un análisis del impuesto que atienda a la realidad sobre la que se aplica (como el que llevó a cabo, desde la perspectiva que le era propia, el ATC 314/2004, de 20 de julio, por el que se decidió el incidente de suspensión), permite comprobar sin muchas dificultades su primordial finalidad recaudatoria. Dicho en pocas palabras, lo que pretende la Comunidad Autónoma de Andalucía a través del Impuesto sobre Depósito de Residuos Radiactivos es pasar factura por el hecho de contar en su territorio con las únicas instalaciones autorizadas en toda España para el almacenamiento de residuos radiactivos de baja y media actividad: las instalaciones de El Cabril, en el término municipal de Hornachuelos, provincia de Córdoba, explotadas por ENRESA.

La gestión de los residuos radiactivos (que comprende las operaciones de transporte, almacenamiento, etc.), incluido el combustible gastado y el desmantelamiento y clausura de instalaciones nucleares y radiactivas, constituye en nuestro país un servicio público esencial reservado al sector público estatal (art. 128.2 CE), que se gestiona directamente a través de ENRESA, antes «Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A.», transformada hoy en la entidad pública empresarial ENRESA de gestión de residuos radiactivos (art. 8 de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, por el que se añade una disposición adicional sexta bis a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico). Las instalaciones

nucleares y radiactivas productoras de residuos radiactivos de baja o media actividad (los de alta actividad se almacenan provisionalmente en las centrales nucleares, a la espera de una solución definitiva) están, pues, obligadas a entregarlos a ENRESA para su transporte y almacenamiento en las únicas instalaciones con que se cuenta hoy por hoy para estos fines, las referidas instalaciones de El Cabril. Lo decía así de claramente el ATC 314/2004, de 20 de julio (FJ 4 *in fine*) para rechazar el peligro, alegado por el Abogado del Estado en apoyo del mantenimiento de la suspensión, de que a consecuencia del impuesto las centrales nucleares suspendieran la entrega a ENRESA de sus residuos radiactivos. La referencia es al régimen anterior a la Ley 24/2005, *de facto* coincidente con el actual:

«Tampoco este argumento puede prosperar (...). Y, segundo, porque el art. 31 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, como bien dice el Abogado del Estado en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, prohíbe el almacenamiento y transporte de materiales radiactivos por entidades no autorizadas expresamente para ello, siendo *la única entidad habilitada* para efectuar tal transporte ENRESA (conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1349/2003, de 31 de octubre, de ordenación de las actividades de la Empresa Nacional de Residuos y su financiación) y *el único centro de almacenamiento de residuos de baja y media actividad autorizado* expresamente para el tratamiento y depósito de residuos radiactivos, las instalaciones de “El Cabril” en el término municipal de Hornachuelos (Córdoba), cuya explotación corresponde a la citada ENRESA, *lo que hace inviable tanto el almacenamiento de los depósitos radiactivos fuera de estas instalaciones como su transporte a lugar diferente*». (las cursivas son nuestras).

Y los principales pagadores de esa factura (al menos, en primera instancia) son las compañías eléctricas titulares de las centrales nucleares en activo en nuestro país, ninguna de las cuales está ubicada en territorio andaluz. En efecto, según datos de ENRESA (tomados de la página web de la entidad –www.enresa.es) en el «almacén centralizado» de El Cabril se reciben anualmente una media de 2.000 m³ de residuos radiactivos de baja y media actividad, distribuidos del modo siguiente: el 90 por 100 procede de las centrales nucleares, mientras que el 10 por 100 restante se reparte entre los llamados pequeños productores de la siguiente manera: usos médicos, 30 por 100; investigación, 10 por 100; e industria, 60 por 100. La contribución de las eléctricas al impuesto es prácticamente total, si se tiene en cuenta además la exención prevista para las operaciones de entrega de residuos radiactivos procedentes de actividades médicas y científicas (art. 58 bis de la Ley 18/2003, tras la modificación realizada por la Ley 12/2006). En cuanto al importe de la factura (y teniendo en cuenta el tipo básico de 7.000 € por metro cúbico de residuo, art. 61 de la Ley), en un Informe de ENRESA sobre las repercusiones económicas del impuesto andaluz, aportado por el Abogado

del Estado en el incidente de suspensión (ATC 314/2004, FJ 3), se daban las siguientes cifras:

«En este informe se destaca que el Centro de almacenamiento de El Cabril (Andalucía) tienen unas previsiones de entrada de residuos de baja y media actividad (RBMA) para el período 2004 a 2008 del orden de 1.500 m³ al año (con posibilidad de un incremento anual cercano a los 500 m³), lo que supone que, de acuerdo con la información contable de ENRESA, si el coste anual de operaciones ascendió en el ejercicio 2003 a 14.400.000 euros (costes fijos y variables) y el impuesto autonómico se puede cifrar en 10.500.000 euros/año para un valor medio de 1.500 m³, y en 14.000.000 euros/año para un valor medio de 2.000 m³, es evidente que la aplicación del citado tributo va a provocar un aumento en los costes de operación cercano al 100 por 100».

A la vista de todos estos datos, con unos clientes cautivos a los que no les queda otro remedio que entregar sus residuos y abonar el impuesto, a menos obviamente que dejen de generar o reduzcan la producción de energía nuclear (lo que, de ser el efecto pretendido y real del impuesto, supondría una clara injerencia de la Junta de Andalucía en las competencias del Estado sobre las bases del régimen minero y energético), decir como dice la Ley andaluza (art. 57.1) que el impuesto tiene la «finalidad de incentivar conductas que favorezcan la protección del entorno natural», y da por bueno, como hemos visto, el ATC 456/2007 (FJ 7 «no ha de obviarse que el gravamen cuestionado se establece con un carácter marcadamente parafiscal, en cuanto que, al tener como premisa la desincentivación de conductas perjudiciales para el entorno...»), no parece ajustarse mucho a la realidad.

No hay tal finalidad extrafiscal, sino puramente recaudatoria, aunque dicha recaudación se afecte a fines ambientales, lo que con arreglo a la propia doctrina del Tribunal sería insuficiente para atribuirle el carácter de impuesto ecológico y salvar su constitucionalidad desde la perspectiva del art. 6.3 LOFCA.

En los medios andaluces, la cuestión estaba meridianamente clara desde el principio. Reproduzco, a título de ejemplo, un extracto del artículo publicado en el «Diario de Córdoba» de 7 de febrero de 2004, titulado «Una fiscalidad ecológica para Andalucía»:

«En cuanto a la provincia de Córdoba, la aprobación y articulación de esta fiscalidad ambiental va a tener un impacto directo muy significativo, ya que con independencia del resto de tributos ecológicos incorporados a la legislación en 2004, la introducción de una de estas figuras, el impuesto sobre depósitos radiactivos, *se ha diseñado exclusivamente para dar respuesta a un problema medioambiental muy concreto, el cementerio nuclear de El Cabril, único acondicionado en España para materiales de baja y media actividad, ubicado en el norte de*

la provincia (en el término municipal de Hornachuelos) en el corazón de Sierra Morena.

Con respecto a este impuesto, es interesante señalar dos notas: la primera sería que, de acuerdo con el carácter finalista que la ley otorga a los ingresos obtenidos, la recaudación de este impuesto (se calcula en torno a 14 millones de euros anuales) debe destinarse en su totalidad a la concreción de políticas ambientales correctoras de daños ecológicos originados en la zona afectada, *con lo cual es más que probable que esta comarca reciba una importante dotación adicional de fondos destinados a mejorar las inversiones medioambientales*; la segunda nota sería que en virtud del principio de “quien contamina, paga”, principio básico de la tributación ecológica, *las empresas que realmente deben soportar este impuesto estarían localizadas básicamente fuera de nuestra región*, con lo cual los efectos perjudiciales que implica la introducción de tributos indirectos en las diferentes variables macroeconómicas, como el crecimiento económico o el empleo, no se dejarían sentir en demasía en nuestro ámbito geográfico». (las cursivas son nuestras).

3.4. LA UNIDAD DE MERCADO Y LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE LAS BASES DEL RÉGIMEN MINERO Y ENERGÉTICO

Como ya indicamos, el Juzgado planteó un segundo motivo de inconstitucionalidad, relacionado con los límites impuestos por la Constitución y la LOFCA a la potestad tributaria autonómica por exigencias de la unidad de mercado (art. 157.2 CE y art. 9 LOFCA). En efecto, el artículo 157.2 CE dispone que «Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios»; y el artículo 9 de la LOFCA complementa estas prohibiciones, en relación con los impuestos propios de las Comunidades Autónomas, con otras más detalladas, entre las que se encuentra la específicamente invocada en la cuestión, de que dichos impuestos comporten «cargas trasladables a otras Comunidades» [art. 9 c)]. Lamentablemente, el Juzgado no consideró oportuno plantear también la inconstitucionalidad del impuesto por motivos competenciales (art. 149.1.25 CE), también invocados por la parte recurrente en el proceso *a quo*.

El examen de estas cuestiones por el ATC 456/2007 (FJ 8) peca también, a mi juicio, en general de excesivamente formalista.

A) En relación con los límites impuestos directamente por la Constitución (art. 157.2 CE), dice, en primer lugar, el Auto que comentamos que el impuesto no grava bienes situados fuera del territorio andaluz, porque «los residuos (...) pueden ser considerados bienes muebles que han sido trasladados al territorio de Andalucía precisamente con la finalidad de almacena-

miento en un vertedero sito en esa Comunidad Autónoma», lo que tal vez sea razonable.

Menos acertada es, a mi juicio, su posición sobre el segundo de dichos límites. Basándose en los criterios jurisprudenciales de enjuiciamiento de estos temas (entre otras, SSTC 64/1990, de 5 de abril, y 66/1991, de 22 de marzo), el Tribunal descarta que la medida tributaria en cuestión suponga un obstáculo ilegítimo a la libre circulación de mercancías, por no discriminar según la procedencia de los residuos ni ser «desproporcionada respecto al fin constitucionalmente lícito que persigue», que, de acuerdo con lo que ya sabemos, el Tribunal cifra en el «desincentivo» de una conducta perjudicial para el medio ambiente, como es la entrega de residuos radiactivos para su almacenamiento, mediante el mecanismo de hacerla más onerosa. Para desmontar este argumento bastaría con aplicar debidamente el test de proporcionalidad, cuya primera exigencia es que la medida sea «idónea» para alcanzar el fin propuesto, lo que obviamente no acontece en este caso. Por no repetirme, baste utilizar las acertadas palabras del Abogado del Estado en el incidente de suspensión (ATC 314/2004, antecedente 7): «Pero es que, en segundo lugar, el impuesto impugnado resulta de todo punto *inservible* para conseguir los fines pretendidamente perseguidos, dado que la recogida de residuos radiactivos ha de ser total por disposición estatal, por lo que no es posible incentivar un comportamiento más respetuoso con el entorno natural que el que hoy se practica, al no existir otro tratamiento para los residuos radiactivos más respetuoso con el medio ambiente».

En realidad, en un sistema de servicio público para el transporte y almacenamiento, que por definición excluye la «libre circulación» de esta mercancía (los residuos radiactivos), puede resultar supérfluo y hasta improcedente plantear la pregunta de si el impuesto supone o no un obstáculo para aquélla, realmente no suscitada por el Juzgado promotor de la cuestión.

B) Junto a estos condicionantes, la LOFCA (art. 9) añade otros más detallados, en relación sólo con las figuras impositivas, entre los que se encuentra el ya mencionado e invocado específicamente por el Juzgado promotor de la cuestión de que tales impuestos «no podrán (...) comportar cargas trasladables a otras Comunidades» [art. 9 c) in fine].

Tal vez tenía razón el Diputado Fernando Pérez Royo cuando, en defensa de su enmienda de sustitución de este artículo 9 por una simple remisión a los límites establecidos en el artículo 157.2 CE (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 81, de 16 de abril de 1980, pgs. 5438 y ss.), argumentaba que, dado el escaso margen que deja el artículo 6 a la imposición autonómica propia, la adición por parte del artículo 9 de toda una

serie de cautelas adicionales a las estrictamente constitucionales, «va a hacer todavía más difícil encontrar esas figuras, necesariamente residuales, para integrar el sistema de impuestos propios de las Comunidades Autónomas».

Pero, rechazada esa enmienda, resulta difícil negar que el impuesto andaluz comporte «cargas trasladables a otras Comunidades Autónomas», por su probable repercusión en el coste de producción de la energía eléctrica de origen nuclear y, por lo tanto, en la tarifa eléctrica única. A este respecto, la respuesta del Tribunal, consistente en negar la inevitabilidad de dicho efecto, que en todo caso requeriría una «decisión del Gobierno en tal sentido», no parece suficiente, pero sobre todo apunta a la cuestión que considero clave, no discutida en el Auto por las razones que ya conocemos, y que no es otra que la posible invasión de la competencia estatal sobre las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE).

C) Pocos años antes (STC 14/2004, de 12 de febrero, FFJJ 10 a 13), el Tribunal Constitucional había declarado inconstitucional un precepto de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de Ordenación del Territorio (Directrices generales), en virtud del cual se prohibía la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hubieran sido generados en Aragón, por entender que con ello se vulneraba la legislación básica estatal en el sector de la energía nuclear, que había optado por un modelo nacional o «abierto» y no de gestión intrautonómica de los residuos radiactivos, es decir, por suponer una intromisión en la competencia estatal sobre las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE).

Bien es cierto que entre el impuesto andaluz y la directriz de ordenación territorial aragonesa existen diferencias muy relevantes (en lugar del *not in my back yard*, sería un *yes... but paying*), pero tales diferencias son, a mi juicio, esencialmente de grado, puesto que ambas medidas suponen, en principio, una injerencia en una esfera competencial en la que corresponde al Estado tomar las decisiones básicas. Es muy posible que el impuesto andaluz, pese a su elevado importe (recordemos que, según las estimaciones de ENRESA, igualaba el coste anual de operaciones del Centro de El Cabril, lo que suponía un incremento del 100 por 100 del coste de almacenamiento de los residuos, repercutible a la postre sobre la producción de energía eléctrica), resulte perfectamente asimilable por el sistema, sin suponer un condicionante de la política energética del Estado, en particular, en el sector de la energía nuclear. Pero eso no significa que carezca de incidencia en este ámbito y que no mereciera un análisis más detenido desde la óptica competencial. ¿Es que sería posible, sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia, elevar el tipo de gravamen a la

cantidad que fuera? ¿Qué pasaría si, cuando se agote la capacidad de almacenamiento de El Cabril, lo que está previsto que ocurra en la tercera década del siglo XXI, las Comunidades Autónomas entran en una batalla de impuestos para eludir la elección de su territorio como nuevo emplazamiento? ¿No tendría ello un efecto equivalente al de una medida directa de ordenación territorial?

3.5. LA NECESARIA RECONSIDERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL ARTÍCULO 6 DE LA LOFCA

Puede que sea justo que la Comunidad Autónoma de Andalucía cobre (moderadamente) por contar en su territorio con el único almacén de residuos radiactivos de baja y media actividad existente en toda España, máxime si la recaudación se destina a financiar actuaciones de carácter ambiental. Tal vez este tipo de consideraciones estén en la base de la desestimación por el Tribunal de las cuestiones de inconstitucionalidad relativas al impuesto.

Pero si para defender una causa justa es necesario tergiversar la realidad, atribuyendo al impuesto una finalidad extrafiscal o de fomento que de ningún modo tiene, algo falla en el sistema. Y ese algo puede que no sea otra cosa que la doctrina que el Tribunal ha venido elaborando durante estos últimos años sobre los límites a la imposición autonómica propia derivados del artículo 6 de la LOFCA.

Los dos presupuestos en los que, según dijimos al comienzo, se asienta esta jurisprudencia constitucional (a partir de la STC 289/2000) resultan, a mi juicio, muy discutibles, puesto que no responden al sentido que cabe atribuir al artículo 6 de la LOFCA si se examinan sus antecedentes parlamentarios, y distorsionan igualmente la doctrina establecida en las anteriores SSTC 37/1987, de 26 de marzo, sobre el impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas, y 186/1993, de 7 de junio, sobre el impuesto extremeño de dehesas calificadas de deficiente aprovechamiento.

No me extenderé mucho en el análisis de estas cuestiones, ni intentaré apurar una construcción alternativa. Bastante osado he sido con llegar hasta este punto. Pero, al menos, trataré de justificar mínimamente tales afirmaciones.

A) En cuanto al primero de dichos presupuestos, la distinción entre «hechos y materias imponibles», como límites respectivos de los apartados 2 y 3 del artículo 6 LOFCA, no hay ningún atisbo de ella en la tramitación parlamentaria de la Ley. El Proyecto de Ley (BOCG, Congreso, Serie A, núm. 66-1, de 11 de julio de 1979, pg. 291) hablaba en ambos apartados de «hechos

imponibles», y si la redacción cambió después fue por razones distintas. Inicialmente, el Proyecto de Ley permitía abiertamente a las Comunidades Autónomas establecer tributos «sobre hechos imponibles gravados o susceptibles de gravamen por las Corporaciones locales», con tal de determinar en tal caso «las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas» (art. 6). Esta era la única diferencia en el tratamiento de la doble imposición en un caso y otro, una diferencia en cuanto al «orden de prelación» de los impuestos (como se explicaba en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley –la Ley se aprobó luego sin Exposición de Motivos): en la concurrencia con el impuesto estatal, prevalece éste (art. 6.2; y hoy también 6.4), mientras que en la concurrencia con el impuesto municipal, prevalece el autonómico, con las medidas de compensación o coordinación adecuadas (art. 6.3). Si la redacción del artículo 6.3 cambió después, a lo largo de la tramitación parlamentaria, no fue, como luego dedujo la STC 289/2000 (FJ 4), para establecer un límite de contenido «más amplio» en relación con los tributos locales (las «materias» en lugar de los «hechos imponibles»), sino simplemente para ceñir y homogeneizar la potestad autonómica de avocación de los impuestos locales a «los supuestos en que dicha legislación [la legislación de régimen local] lo prevea y en los términos que la misma contemple», protegiendo así (más allá de las obligadas medidas de compensación o coordinación) las precarias Haciendas locales.

Por otro lado, es cierto que la distinción entre hechos y materias imponibles se remonta a la STC 37/1987 (FJ 14), pero no buscaba trazar la diferencia entre los apartados 2 y 3 del artículo 6, como luego afirmarían la STC 289/2000 (FJ 4): «Para llevar a cabo esta tarea [precisar el contenido y alcance del concepto “materia reservada” al que se refiere el art. 6.3 LOFCA] conviene partir... de la ya citada distinción contenida en el fundamento jurídico 14 de la STC 37/1987 entre el concepto de “hecho imponible” al que alude el art. 6.2 LOFCA y el de “materia imponible” que, *de forma implícita*, en esa Sentencia, que tenía como único objeto la delimitación del alcance del art. 6.2 LOFCA, se considera *sinónimo* de los términos materia reservada a los que alude el art. 6.3 de esa misma Ley» –las cursivas son nuestras–).

Si la STC 37/1987 realizó aquella distinción es porque los recurrentes sostenían que al existir un impuesto estatal (el Impuesto sobre el Patrimonio) sobre una determinada «materia impositiva» (el patrimonio), las Comunidades Autónomas ya no podían establecer tributos «que recaigan sobre esa misma materia, ya sea total o parcialmente». Frente a este argumento, lo que vino a decir la Sentencia es que en relación con una misma materia impositiva o fuente de riqueza se pueden seleccionar distintos hechos imponibles, y que «lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad

de hechos imponibles, estrictamente», sin que quepa identificar «la “infrautilización” de fincas rústicas» –hecho imponible del impuesto andaluz– y la «propiedad» de todo tipo de bienes, aunque entre ellos se encuentren las fincas rústicas, que es el hecho que grava el impuesto andaluz. Ni una sola referencia al artículo 6.3, ni por tanto al significado del término «materia reservada».

No creo que el artículo 6.3 LOFCA se refiera a otra cosa, también, que a «hechos imponibles», es decir, a tipos de impuesto «cuyos elementos estructurales básicos, elementos objetivo y subjetivo del hecho imponible sean esencialmente iguales», porque «en último término, todos los impuestos inciden sobre la renta o el patrimonio», es decir, sobre las mismas «materias imponibles» (J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho tributario, Parte especial*, 19 ed., Marcial Pons, 2003, pg. 830).

En realidad, lo que hace la Ley de Haciendas Locales (Disposición adicional primera) cuando autoriza a las Comunidades Autónomas, en desarrollo del artículo 6.3 LOFCA, a establecer impuestos propios sobre las «materias imponibles» gravadas por los dos impuestos municipales que ya conocemos es, en un caso (el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica), autorizar la «sustitución» del impuesto municipal (que se suprime) por otro autonómico equivalente, con las debidas compensaciones, y en el otro (el Impuesto sobre aprovechamiento de cotos de caza y pesca) autorizar la duplicidad de impuestos, con deducción de la cuota del municipal (coordinación). Es decir, se está refiriendo al mismo tipo de impuestos, no simplemente a impuestos que recaigan sobre la misma «materia imponible». Si esto es lo que hace la Ley de Haciendas Locales al regular las excepciones a una prohibición general (la del art. 6.3 LOFCA), no hay ningún motivo para entender que dicha prohibición general no tenga ese mismo sentido.

Creo, por tanto, que entre los impuestos municipales (IBI e IAE) y la serie de impuestos «ecológicos» autonómicos que ha venido examinando el Tribunal desde la STC 289/2000 había seguramente suficientes diferencias en cuanto a sus «elementos estructurales básicos» como para entender que estos últimos no incumplían la prohibición del artículo 6.3 LOFCA, sin necesidad de recurrir al examen de su verdadera finalidad fiscal o extrafiscal. Este era un poco también, según creo, el sentido del Voto particular del Magistrado Pablo García Manzano a la referida STC 289/2000.

B) En segundo lugar, y por lo que respecta al segundo presupuesto de la jurisprudencia constitucional sobre estos temas, la *finalidad extrafiscal* como condición para que los impuestos autonómicos superen el test de constitucionalidad que resulta del artículo 6.3 LOFCA, es cierto también que la idea se

remonta a la STC 37/1987, relativa al Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas, éste sí un claro ejemplo de impuesto con fines extrafiscales, pero su extrapolación a los casos enjuiciados a partir de la STC 289/2000 me parece, de nuevo, equivocada.

En efecto, en el caso enjuiciado por la STC 37/1987 (FJ 13), la referencia a la *finalidad extrafiscal* del impuesto no se utilizó por el Tribunal como un argumento para defender su constitucionalidad desde la perspectiva de la prohibición del artículo 6.2 LOFCA (por supuesto tampoco desde la perspectiva del art. 6.3, entonces no examinada), sino en respuesta a una cuestión previa planteada por la parte entonces recurrente, para la cual aquella figura tributaria, precisamente por su finalidad extrafiscal, no podía ser calificada como un impuesto, sino como una «exacción o arbitrio no fiscal», careciendo por tanto de cobertura dentro de las fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 157 CE y en la LOFCA. Es en respuesta a este argumento, cuando la STC 37/1987 (FJ 13) afirma con toda rotundidad la constitucionalidad de los impuestos con fines extrafiscales tanto en la esfera general («Es cierto que la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica...») como, por similares razones, en la esfera autonómica.

De ahí a invertir completamente los términos, y a mantener (que es, en definitiva, lo que hace la jurisprudencia constitucional desde la STC 289/2000, FJ 5) que la imposición autonómica propia ha de tener necesariamente una finalidad extrafiscal para poder escapar a la prohibición de doble imposición con los tributos locales establecida en el artículo 6.3 LOFCA va, como se comprende, un gran trecho. Y si para salvar esta doctrina hay que desconocer la realidad, haciendo pasar por extrafiscal lo que no lo es, que es lo que ocurre con el ATC 456/2007, urge la rectificación.

En definitiva, no parece necesario que el Tribunal Constitucional se vea impelido, al hilo de la aplicación del artículo 6.3 LOFCA, a construir una teoría sobre la auténtica «fiscalidad ecológica», cuando el precepto en cuestión no alude para nada a este tipo de impuestos, ni siquiera a la tributación con fines extrafiscales. En el caso del impuesto andaluz, aunque no sea un paradigma de impuesto ecológico, posiblemente podrían darse un buen número de razones para diferenciarlo del IAE en cuanto a sus «elementos estructurales básicos», y salvar así su constitucionalidad en lo relativo a la doble imposición, aunque desde la perspectiva de la unidad de mercado y sobre

todo desde la óptica competencial, no abordada en el Auto, subsista alguna sombra de duda.

Jurisprudencia del Tribunal Supremo: la anulación de asignaciones individuales de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y otras cuestiones ambientales

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

Sumario

	<i>Página</i>
1. Introducción	250
2. Inviolabilidad del domicilio y derecho constitucional a un medio ambiente adecuado: la jurisprudencia sobre el ruido	252
3. La clasificación de suelo y el medio ambiente «natural»: la evolución de la jurisprudencia sobre el suelo no urbanizable	258
4. Evaluación de impacto ambiental	264
4.1. La denegación de las solicitudes de medidas cautelares	265
4.2. Una matización a la interpretación extensiva de los procedimientos sujetos	266
4.3. La reafirmación del efecto invalidante de la omisión o realización gravemente defectuosa	268
4.4. La impugnación autónoma de la decisión sobre la sujeción a evaluación de impacto ambiental	272
4.5. Declaraciones ambientales vinculantes y compatibilidad con la legislación básica	275
5. Anulación de diversas asignaciones individuales de derechos de emisión de gases de efecto invernadero	276
5.1. Planteamiento general: alcance y efectos de las sentencias estimatorias	276
5.2. El marco normativo	280

	<i>Página</i>
5.3. El deber de motivación	284
5.4. Un parámetro relevante: la adaptación previa de las instalaciones a las tecnologías menos contaminantes	289
5.5. La penalización de determinadas centrales térmicas por motivos ambientales	290
5.6. El tratamiento específico de las instalaciones de cogeneración	291

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Si bien el presente trabajo se centra en las resoluciones judiciales emanadas de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo durante el año 2008, a las que se dedica la atención preferente, el criterio se ha flexibilizado para acoger sentencias y autos del año 2007 e, incluso, del año 2006 en algún caso, con la intención de situar las posiciones jurisprudenciales adoptadas por el Tribunal Supremo en un contexto más coherente y más preciso.

Como es habitual, el grupo más numeroso de pronunciamientos se refiere a las evaluaciones de impacto ambiental, respecto a las cuáles la evolución jurisprudencial parece haber llegado a una posición de equilibrio: si en los primeros años tras su introducción en nuestro ordenamiento la posición del Tribunal Supremo fue restrictiva en cuanto a su ámbito de aplicación y a los efectos de su realización irregular, para pasar con posterioridad a interpretaciones expansivas de su obligatoriedad y de los efectos de su omisión, la jurisprudencia actual es más matizada. Con todo, los pronunciamientos más significativos a mi juicio son los que reconocen la posibilidad de impugnación autónoma de la decisión administrativa sobre el sometimiento de un proyecto a evaluación de impacto ambiental. La argumentación formal se basa en el carácter de acto de trámite «cualificado» que tendría la decisión de la Administración pública sobre el carácter preceptivo de la evaluación de impacto ambiental de un determinado proyecto, lo que ha sido abordado en al menos cuatro ocasiones, entre las sentencias de 27 de marzo de 2007 y la de 23 de enero de 2008.

Sin embargo, la decisión jurisprudencial relacionada con el medio ambiente que más repercusión ha tenido en los medios de comunicación se relaciona con el ruido, concretamente con las molestias causadas por el trá-

fico aéreo del Aeropuerto de Barajas (Sentencia de 13 de octubre de 2008). No obstante, con ser una sentencia significativa, que entronca con una línea jurisprudencial volcada en la protección del medio ambiente urbano a través del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, no es el pronunciamiento con mayor transcendencia, a mi juicio. Tanto por sus efectos prácticos, como por ser el supuesto más habitual, el comentario se centrará en las sentencias que tienen por objeto la inactividad de la Administración frente a las perturbaciones provocadas por terceros y no tanto en los pronunciamientos, menos numerosos, que tienen por objeto ruidos provocados por la propia actividad administrativa, como es el caso de Barajas.

Se dedica también atención a la cuestión de la clasificación de suelo por el planificador urbanístico, un ámbito en el que creo apreciar un cierto sesgo ambientalista en las posiciones adoptadas por el Tribunal en los últimos años. El incremento en la exigencia de motivación de la clasificación como urbanizable de un suelo que con anterioridad había sido incluido en el suelo no urbanizable especialmente protegido presenta una cierta simetría con la flexibilidad con que se admite que un suelo urbanizable pueda pasar a ser no urbanizable, incluso aunque el paisaje agrícola tradicional presente una cierta degradación y sin que parezca necesario un especial esfuerzo de motivación.

Un último tema es el de la avalancha de sentencias, en su mayoría anulatorias, producidas por la impugnación de asignaciones individuales de derechos de emisión de gases de efecto invernadero durante el período 2005-2007. La cuestión no se aborda únicamente, ni siquiera predominantemente, desde el Derecho ambiental. Por el contrario, parece haber primado el derecho de la defensa de los interesados en un procedimiento administrativo, puesto que el grupo más nutrido de sentencias anulan el acto impugnado por defectos de motivación que habrían provocado una indefensión material, y junto a esto, consideraciones sobre la igualdad de trato de los operadores económicos, intentando evitar que de la actuación de la Administración se deriven ventajas competitivas no justificadas. Sin embargo, también hay argumentaciones con clara incidencia ambiental, como la consideración del Tribunal Supremo de que no puede hacerse de peor condición quien con carácter previo a la entrada en vigor del Plan nacional de emisiones se hubiese adaptado a la tecnología menos contaminante, o el refrendo de la posición de la Administración cuando restringe los derechos de emisión de determinadas centrales térmicas de lignito especialmente contaminantes.

En cuanto a la justicia cautelar, no ha sido objeto de tratamiento diferenciado, por entender que los pronunciamientos que podían reseñarse no eran

especialmente significativos. Sí se hace referencia a la cuestión en el primer apartado del epígrafe dedicado a la evaluación de impacto ambiental, reseñando cuatro autos del Tribunal Supremo –tres de ellos de 14 de mayo de 2008 y un cuarto de 21 de octubre de 2008–, todos ellos referidos a la construcción de líneas eléctricas aéreas de alta tensión, todos basados en graves irregularidades achacadas a la evaluación del impacto ambiental y todos ellos denegatorios de la medida cautelar. En todos ellos se aducen las necesidades del progreso económico y social como razón para la denegación, además de rechazar el carácter irreversible de los daños.

También se hace referencia en el epígrafe dedicado a las asignaciones de derecho de emisión de gases de efecto invernadero a varios autos, no correspondientes al año 2008, sino anteriores (de 23 de junio y de 6 y 7 de noviembre de 2006), en los que se deniegan las solicitudes de suspensión de un acuerdo de asignación de emisiones, que se basaba en los graves perjuicios que se derivarían en otro caso para las empresas, que podrían llegar a verse abocadas al cierre, según los demandantes, y se deniegan basándose en el superior interés de la protección el medio ambiente y en el carácter económicamente evaluable de los perjuicios que pudiesen derivarse del mantenimiento de la ejecutividad de la asignación.

Poniendo en relación unos y otros autos –aunque no procedan de la misma sección de la Sala–, lo que parece derivarse es una cierta reluctancia a suspender la eficacia de los actos administrativos, siendo el interés general en el desarrollo económico y social o el interés general en la protección del medio ambiente argumentos intercambiables.

2. INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO Y DERECHO CONSTITUCIONAL A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO: LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL RUIDO

Como ya se ha señalado, la prensa escrita y los medios de comunicación en general han dedicado una considerable atención a la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2008¹, en la que se apreció una vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad domiciliaria como consecuencia del ruido producido por el sobrevuelo de aviones durante la maniobra de aterrizaje en el Aeropuerto de Barajas. No es, ni mucho menos, la única sentencia reciente del Tribunal Supremo sobre el ruido y la inviolabilidad del domicilio, antes al contrario; pueden citarse las sentencias de 20 de marzo de

1. STS de la Sala de lo contencioso-administrativo, sección 7ª, 13 de octubre de 2008 recurso de casación núm. 1553/2006, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

2006², de 12 de marzo de 2007³, de 12 de noviembre de 2007⁴, de 26 de noviembre de 2007⁵, o de 2 de junio de 2008⁶, entre otras. En todas ellas se condena a las administraciones públicas demandadas y, si bien en algunos casos el origen de la perturbación estaba en la propia actividad de la Administración –por ejemplo, en las sentencias de 26 de noviembre de 2007, en que la contaminación acústica procedía de los servicios de limpieza municipal en horario nocturno, y la de 13 de octubre de 2008, relativa al Aeropuerto de Barajas–, es muy significativo que en la gran mayoría *lo que se condena es la inactividad de la Administración* frente a actuaciones abusivas de terceros.

En mi opinión, estamos ante las consecuencias jurisprudenciales de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004, caso *Moreno Gómez contra España*⁷, por la que se resolvió la demanda presentada por una ciudadana española contra el Reino de España por la pasividad de la Administración ante la contaminación acústica que venía padeciendo en su domicilio, consecuencia de los ruidos producidos por los bares y discotecas establecidos por la zona durante la noche. El Tribunal estimó la demanda y declaró la existencia de una violación del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el que se declara el derecho al respeto de la vida privada y familiar y a la inviolabilidad del domicilio. Este pronunciamiento ha recibido una gran atención de la doctrina española, resaltando diversos aspectos, desde la denuncia de un cierto activismo judicial⁸, a la «ecologización» de los derechos fundamentales⁹, pasando por el

2. Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, sección 4^a, de 20 de marzo de 2006, ponente Celsa Pico Lorenzo (RJ 2006, 5050).
3. STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 7^a, de 12 de marzo de 2007, recurso núm. 340/2003, ponente Eduardo Calvo Rojas.
4. STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 7^a, de 12 de noviembre de 2007, recurso de casación núm. 255/2004, ponente Eduardo Calvo Rojas (RJ 2007, 8394).
5. STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 7^a, de 26 de noviembre de 2007, recurso de casación núm. 1204/2004, ponente José Díaz Delgado (RJ 2007, 8552).
6. STS de la Sala de lo contencioso-administrativo, sección 7^a, de 2 de junio de 2008, recurso de casación núm. 10130/2003, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva.
7. STEDH Estrasburgo (Sección 3^a) de 16 noviembre 2004, *Moreno Gómez contra España*, demanda núm. 4143/2002 (TEDH 2004, 68).
8. ARANA GARCÍA, E. (2005): «La flexible valoración de la prueba por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en procesos sobre el ruido: el asunto *Moreno Gómez* de 16 de noviembre de 2004», en *Revista Española de Derecho Europeo* núm. 14, pg. 292. En sentido coincidente se había pronunciado VELASCO CABALLERO, F. (1995): «La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *López Ostra contra España*», en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 45, pg. 309-311, a propósito del caso *López Ostra contra España*, resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por Sentencia de 9 de diciembre de 1994.
9. Caracterización referida al conjunto de sentencias en cuya estela se situaría el caso *Moreno Gómez* en LOZANO CUTANDA, B. (2002): «La ecologización de los derechos

tratamiento dado a la carga de la prueba, en la que se opera una suerte de inversión¹⁰, pero en general resaltando su importancia¹¹.

Pues bien, parece evidente que esta sentencia ha tenido una fuerte influencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo: basta contrastar la argumentación de la Sentencia de 8 de noviembre de 2004¹², inmediatamente anterior al pronunciamiento del Tribunal de Estrasburgo, resolviendo las pretensiones de varios particulares contra la presunta inactividad del Ayuntamiento de Cullera frente al ruido nocturno, sentencia en la que con extremo formalismo se viene a afirmar que «no ha quedado demostrado que los ruidos provenientes de los cercanos locales afectaran al derecho a la intimidad personal o al de la inviolabilidad del domicilio del art. 18 de la Constitución» (FJ 11), con los pronunciamientos posteriores del mismo Tribunal. Aunque es preciso admitir que hay sentencias anteriores al 2004 que muestran una gran sensibilidad por el problema del ruido¹³, esa sensibilidad parece haber sido reforzada.

Al igual que los hechos del caso Moreno Gómez, los que están en el origen de la Sentencia de 20 de marzo de 2006 también tienen su origen en la ciudad de Valencia y el trasfondo de una zona acústica saturada, aunque el sentido del recurso sea el contrario. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana había desestimado el recurso contra la declaración de zona acústicamente saturada de un 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 autonómica¹⁴–, sentencia que sería confirmada por el Tribunal Supremo. En la sentencia de este último se comienza por recor-

fundamentales: la doctrina López Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del TEDH y su recepción por nuestro TC», en *Revista Española de Derecho Europeo* núm. 1, pg. 175-205.

10. ARANA (2005) pgs. 293-295.
11. TUR AUSINA, Rosario (2004): «Contaminación acústica, derechos fundamentales y calidad de vida medioambiental: STEDH Moreno Gómez c. España, de 16 de noviembre de 2004», en *Revista Europea de Derechos Fundamentales* núm. 4, pg. 157-176; y ALMODOVAR IÑESTA, María (2005): «Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004 (asunto Moreno Gómez c. España)», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 7, pg. 161-165.
12. STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 7ª, de 8 de noviembre de 2004, recurso de casación núm. 462/2001, ponente Juan José González Rivas.
13. Por ejemplo, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 10 de abril de 2003, recurso de Casación núm. 1516/1999, ponente Nicolás Maurandi Guillén (RJ 2003, 4920), en que ante un caso de inactividad municipal ante el ruido, condena a una indemnización periódica a pagar por la Administración hasta el completo restablecimiento del derecho a la inviolabilidad del domicilio.
14. Ley 2/1991, de 18 de febrero, de Espectáculos, Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas.

dar que en dos ocasiones anteriores se habían 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, una de ellas anterior al caso Moreno Gómez¹⁵. Sin embargo, el Tribunal Supremo cita también de forma expresa la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez contra España, extrayendo consecuencias de la declaración contenida en ella de 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, realizada por Acuerdo de 27 de diciembre de 1996, precisamente el objeto del recurso contencioso administrativo desestimado en instancia, confirmando el TSJ su legalidad y antecedente del recurso de casación que se resuelve.

En el recurso de casación se aducía que la Administración de la Comunidad autónoma habría conculcado el principio de legalidad sancionadora del art. 25 CE al aprobar normas que exceden del marco autorizado por el Parlamento Valenciano en la Ley 2/1991, normas inconstitucionales en las que se habría apoyado la Administración municipal. El Tribunal Supremo recuerda que, en lo que se refiera a la legislación autonómica, la última palabra corresponde al respectivo Tribunal Superior de Justicia. No obstante, también se alude, aunque 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.

Un pronunciamiento muy significativo, en el que también se encuentra interpelado el Ayuntamiento de Valencia, es el contenido en la Sentencia de 12 de marzo de 2007¹⁶. Es significativo porque se condena a la Administración pública por inactividad, pese a reconocerse que se adoptaron diversas medidas –que no dieron resultado–, aunque no todas las posibles y, entre ellas, no las solicitadas por los perjudicados. De alguna manera, se espera de la Administración que frente a las situaciones de afección del derecho a la

15. Sentencias de 3 de diciembre de 2003 (RJ 2004, 602) y de 2 de febrero de 2005 (RJ 2005, 1652), respectivamente.

16. Recurso núm. 340/2003, ponente Eduardo Calvo Rojas.

intimidad del domicilio por las inmisiones sonoras, «agote la diligencia», adoptando todas las medidas jurídicamente viables.

Un grupo de vecinos solicitó del Ayuntamiento la tramitación del procedimiento administrativo para declarar una nueva «zona acústicamente saturada» de acuerdo con una ordenanza del propio Ayuntamiento¹⁷. Ante la denegación tácita de su solicitud por silencio administrativo, recurren por la vía de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. La primera instancia les es adversa, al entender el Tribunal Superior de Justicia que lo planteado por los recurrentes era una cuestión de legalidad ordinaria. Sin embargo, el Tribunal Supremo invoca distintos precedentes jurisdiccionales, tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁸, del Tribunal Constitucional¹⁹, como de su propia jurisprudencia²⁰, para sintetizar la doctrina aplicable (FJ 4):

«Como domicilio inviolable ha de identificarse el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima, por lo que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita.

Este derecho fundamental ha adquirido una dimensión positiva, en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad.

Habida cuenta que el texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, se hace imprescindible asegu-

17. En concreto, con los art. 30 a 32 de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones de 28 de junio de 1996 (BOP de 23 de julio de 1996). En el art. 30 se establece lo siguiente: «1. Se definen como zonas acústicamente saturadas por efectos aditivos, aquellas zonas o lugares del municipio en los que se produce un elevado impacto sonoro debido a la existencia de numerosos establecimientos de los regulados en la Sección 2, del Capítulo II, del Título IV de la presente ordenanza, a la actividad de las personas que los utilizan y al ruido producido por los vehículos que transitan por dichas zonas, y con ello una acusada agresión a los ciudadanos.

2. Podrán ser declaradas zonas acústicamente saturadas (ZAS) aquellas en las que, aun cuando cada actividad individualmente cumpla con los niveles regulados en esta ordenanza, se sobrepasen dos veces por semana durante dos semanas consecutivas o tres alternas en un plazo de 35 días naturales, y en más de 20 dB(A), los niveles de perturbación por ruidos en el ambiente exterior establecidos en el Art. 8.

El parámetro a considerar será LAeq,1 durante cualquier hora del período nocturno (22 a 8 h) o LAeq,14 para todo el diurno (8 a 22 h).»

18. Cita las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powel y Rayner contra el Reino Unido, 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra España, y 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia.

19. Sentencia 119/2001, de 8 de junio.

20. Sentencias de 10 de abril de 2003 (recurso de casación 1516/99) y 29 de mayo de 2003 (casación 7877/99).

rar la protección del derecho fundamental de que se viene hablando no sólo frente a las injerencias de terceras personas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada.

El ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente de permanente perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos (como lo acreditan las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental).

Ciertos daños ambientales, en determinados casos de especial gravedad, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar privándola del disfrute de su domicilio.

Debe merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la vida personal y familiar, en el ámbito domiciliario, una exposición prolongada a determinados niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, en la medida que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de acciones y omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

El Tribunal Supremo reconoce que no puede hablarse de pasividad o inactividad de la Administración, pues el Ayuntamiento de Valencia habría recabado informes técnicos y realizado diversas mediciones y otros controles del ruido, además de acordar varias medidas, como el cierre de tráfico rodado durante las noches de viernes y sábados, la revisión de los establecimientos con ambientación musical, el control de la colocación de mesas y sillas en la vía pública y del consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, además del cumplimiento del horario de cierre de los locales. Puede añadirse que éstas son, a grandes rasgos, las medidas previstas en el art. 32 de la Ordenanza para los casos de declaración de zona acústica saturada, y que con su aplicación no se habrían obtenido resultados tangibles, según la sentencia. Pese a ello, el Tribunal Supremo entiende que el Ayuntamiento ha incurrido en una vulneración de derechos fundamentales (FJ 6):

«... deban considerarse vulnerados en este caso los derechos a la vida privada, a la integridad física o moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículos 15, 18.1 y 18.2 de la Constitución), con el alcance que señala la jurisprudencia que antes quedó reseñada. Y ello porque en orden a la protección de aquellos derechos la respuesta del Ayuntamiento ha sido claramente insuficiente: se ha limitado a disponer unas medidas de cuya efectividad no hay constancia, y, en cambio, ha denegado sin justificación alguna, mediante el silencio, la petición de inicio del procedimiento para la declaración de zona acústicamente saturada, siendo así que tal reclamación venía respaldada por datos y mediciones que no han sido rebatidos y que justifican cuando menos la incoación de tal expediente.

En definitiva, la adecuada protección de los derechos fundamentales que invocan los recurrentes no exige que el Ayuntamiento adopte precisamente las medidas o iniciativas que éstos soliciten para combatir los ruidos excesivos; pero *si los interesados reclaman que se inicie un procedimiento específicamente previsto en la normativa municipal* –el expediente para la declaración de zona acústicamente saturada– *y esa petición viene respaldada por datos y mediciones que, al menos en principio, indican la procedencia de tal iniciativa, la respuesta negativa del Ayuntamiento, mediante el silencio, sin ofrecer explicación alguna que justifique la denegación, debe considerarse vulneradora de aquellos derechos fundamentales*.

Una práctica judicial que, en caso de generalizarse, podría tener una gran eficacia, es la fijación de una indemnización, calculada sobre el coste de alquiler de una vivienda con características similares, aplicando el criterio desde el momento de la formulación de la solicitud al Ayuntamiento para que pusiese fin a una situación de ruido abusivo, hasta la efectiva ejecución de la sentencia, haciendo cesar las perturbaciones al derecho a la inviolabilidad del domicilio. Esta solución fue ya aplicada en la Sentencia de 10 de abril de 2003, ya citada, pero de ella se ha hecho eco más recientemente la también citada Sentencia de 2 de junio de 2008. En esta última se rechaza el argumento de la sentencia de instancia de que un pronunciamiento similar, que había sido solicitado por los demandantes, entraría en el campo de la ejecución de sentencias, que es objeto de regulación específica en la Ley jurisdiccional. Por el contrario, de lo que se trataría es de dar efectividad al derecho, no sólo mediante la ejecución tardía de las medidas necesarias para poner fin a una situación de ilegalidad, sino resarciendo de la forma más completa posible a las víctimas.

Tiene también un gran interés la Sentencia de 12 de noviembre de 2007, porque se trata de la adaptación a la normativa y a la situación actual de canteras e industrias que llevaban más de cincuenta años funcionando. El Tribunal Supremo considera que ha existido inactividad de la Administración –un Ayuntamiento asturiano– y, en consecuencia, casa la sentencia de instancia y condena a la Administración, en un proceso tramitado conforme al procedimiento de protección jurisdiccional de derechos fundamentales.

3. LA CLASIFICACIÓN DE SUELO Y EL MEDIO AMBIENTE «NATURAL»: LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL SUELO NO URBANIZABLE

En la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo se afirma que «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo

rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado». Esta afirmación tiene consecuencias en el articulado, entre ellas, que se introduzca como objetivo de la ordenación territorial y urbanística, además de la tradicional protección del paisaje, también el siguiente (art. 2.2, b):

«La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística».

Lo cierto es que el régimen jurídico del suelo no urbanizable ha sido tradicionalmente una de las asignaturas pendientes de nuestro Derecho urbanístico, una cuestión de escaso interés para un legislador que tenía preocupaciones más acuciantes²¹. No obstante, de una concepción de esta clase de suelo como un recurso barato que, por su falta de servicios, sólo es apto para determinados usos, se está pasando paulatinamente a concepciones en que se valoran los aspectos ambientales de esta clase de suelo, especialmente en lo que se refiere al suelo no urbanizable especialmente protegido, cuyo régimen jurídico va separándose paulatinamente del aplicable al ordinario o común. Una manifestación extrema de esa tendencia se manifestaría en la intangibilidad de los suelos integrados en la Red Natura 2000: sólo su degradación o «evolución natural, científicamente demostrada», permiten que, tras una información pública y el asentimiento de la Comisión Europea, pueda acordarse su descatalogación (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad art. 48 y Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, artículo 13.4, párrafo segundo). Además de preverse, en términos más genéricos, que la utilización de los terrenos con valores ambientales, científicos o paisajísticos que sean objeto de protección estará sometida a la preservación de esos valores (Real Decreto Legislativo 2/2008, artículo 13.4, párrafo primero).

Sin embargo, la concepción tradicional está todavía claramente presente en sentencias del Tribunal Supremo como la de 28 de diciembre de 2005²². El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco había estimado el recurso de una empresa papelera contra la aprobación del proyecto básico de una depuradora de aguas residuales. La cuestión debatida era la interpretación de la norma que prevé la posibilidad de establecer construcciones e instala-

21. PAREJA LOZANO, C. (2006), «La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable», en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* núm. 225, pgs. 295-322.

22. STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª, de 28 de diciembre de 2005, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 2043).

ciones de interés público en suelo no urbanizable²³. Aunque consideraba 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 el TSJ consideró insuficientemente justificada. Sin embargo, 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 que como regla general, urbanísticamente, la ubicación natural de las depuradoras será el suelo no urbanizable. Es significativo que el Tribunal Supremo entiende que, al hacer esta afirmación, está aplicando una doctrina jurisprudencial consolidada, citando supuestos como la ubicación de un centro penitenciario, en los 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»²⁴.

El Tribunal Supremo refuerza su argumentación poniendo en relación las estaciones depuradoras con las reglas sobre distancias que establece la normativa sanitaria²⁵. 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.

La sensibilidad cambia cuando se trata de suelo no urbanizable especialmente protegido: todas las sentencias relativas a este tipo de suelo ponen el

23. La norma en vigor era el art. 20.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, muy similar al art. 85 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. En términos similares, en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, art. 13.1, párrafo segundo, se establece lo siguiente: «Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural».

24. STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª, de 22 de abril de 1992, recurso núm. 1622/1988, ponente Francisco Javier Delgado Barrio (RJ 1992, 3837).

25. Concretamente, 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.

énfasis en el carácter reglado de la clasificación, que en la mayor parte de los casos vendría dado por la legislación sectorial o las propias características físicas del suelo. De este punto de partida se extraen diversas consecuencias, señaladamente la necesidad de motivar específicamente el cambio de clasificación que rebaja el nivel de protección.

En la Sentencia de 3 de julio de 2007²⁶ se examinan varios supuestos de cambio de la clasificación de determinados ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegido, que pasan a convertirse en urbanizables. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid había estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la revisión de 1997 del Plan General de Madrid, anulando la reclasificación como urbanizable de ámbitos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo No Urbanizable de Especial Protección. En la sentencia de instancia se argumentaba que el art. 45 de la Constitución impone a los poderes públicos los deberes de defender y restaurar el medio ambiente y que toda la legislación debe interpretarse de acuerdo con estos deberes constitucionales, lo que comporta que la alteración por el planeamiento de las clasificaciones preexistentes de suelo que supongan un régimen de protección para el suelo no urbanizable no queda amparada por una genérica discrecionalidad, sino que debe recibir una motivación expresa apoyada en motivos de interés público. En el recurso se aducen varios argumentos: que la normativa urbanística en ningún momento establece que unos terrenos clasificados en determinado momento como suelo no urbanizable deban considerarse inmutables en su condición de tales; en la discrecionalidad de que goza el planificador a la hora de determinar el modelo de desarrollo urbano; el carácter de la Memoria del Plan, que no tiene por qué contener una motivación minuciosa de cada novedad introducida en el plan, sino una motivación amplia de los cambios; o, finalmente, que el carácter discrecional comporta que sea el recurrente quien haya de probar que los límites de la discrecionalidad se han sobrepasado.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha afirmado en varias ocasiones que la clasificación del suelo como no urbanizable especialmente protegido no es una decisión puramente discrecional, sino que «prima el criterio real en la clasificación»²⁷. Es más, ya había afirmado que la reversión de la clasificación como Suelo No Urbanizable de Especial Protección requiere una espe-

26. Recurso núm. 3865/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.

27. Sentencia de 15 de noviembre de 1995, recurso de apelación núm. 3849/1990, ponente Pedro Esteban Alamo; en el mismo sentido, Sentencia de 3 de noviembre de 1998, recurso de apelación núm. 7296/1992, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero.

cial motivación, como se argumenta en la Sentencia de 17 de febrero de 2003 (FJ 5)²⁸:

«El punto de partida es el de que se está en presencia de un suelo “especialmente protegido”, naturaleza otorgada en virtud de una decisión administrativa, cuya necesidad de modificación es necesario justificar. No ha de olvidarse que el “suelo especialmente protegido” tiene unas características propias que motivan esa clasificación. La modificación de esa clasificación es posible, pero exige acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de “especialmente protegido” de un determinado suelo».

En un sentido similar va la argumentación de la Sentencia de 25 de octubre de 2006²⁹, relativa a un suelo clasificado en función de su valor paisajístico (FJ 2):

«no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles».

En la Sentencia de 3 de julio de 2007 se sigue la doctrina anterior, que incluso se refuerza con una consideración de carácter más general: cuando las fuentes de prueba se encuentran en poder de una de las partes, la obligación de colaboración con jueces y tribunales en el curso del proceso que consagra el art. 118 de la Constitución determina que esa parte esté especialmente obligada a aportarlas, a fin de que el órgano judicial pueda descubrir la verdad (FJ 13). A partir de ahí, se argumenta que no basta con afirmaciones genéricas en cuanto al modelo urbano, cuando se hace una reconsideración que restringe los ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegido (FJ 17):

«La duda, como ya hemos dicho, perjudica a la Administración autora del Nuevo Plan General, pues en su Plan anterior consideró necesario proteger suelos que ahora desprotege y no debe, por no disponer ahí de una potestad meramente discrecional y sí, más bien, reglada, ampararse sólo en la presunción de racionalidad del nuevo planeamiento en su conjunto, que hubiera de ser combatida y destruida por el impugnante, sino justificar que aquella desprotección no conculca las normas jurídicas que rigen la clasificación de los suelos no urbanizables protegidos».

Aplicando los criterios anteriores, el Tribunal Supremo estudia uno por uno los diferentes ámbitos y, si bien estima parcialmente el recurso de casa-

28. Recurso de casación núm. 6221/1999, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero.

29. Recurso de casación 3713/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.

ción, mantiene la anulación de la desprotección de suelo operada en varios ámbitos de planeamiento.

A la inversa, el incremento de la protección y defensa del paisaje se considera un argumento suficiente para legitimar el paso de un suelo no urbanizable ordinario a la categoría de especial protección, como se hace en la Sentencia de 14 de febrero de 2007³⁰. Ciertamente, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana había desestimado el recurso contencioso-administrativo y confirmado la legalidad de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Benicarló que dio una nueva clasificación a los terrenos de la entidad recurrente, que pasaron de suelo no urbanizable «común» a no urbanizable de «especial protección». Las razones parecen haber sido la protección de un yacimiento arqueológico ibero y, en lo que afectaba a la finca de la recurrente, la protección paisajística de un cerro rodeado por un extenso llano, configuración geográfica infrecuente en la provincia de Castellón. Pese a la existencia de informes que cuestionan la necesidad de esa protección por debajo de una determinada cota, se confirma la decisión administrativa. La sentencia de instancia, en argumento también recogido por el Tribunal Supremo, parte una vez más del carácter reglado de la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1995. Aunque la decisión de la Administración iría más allá de lo estrictamente indispensable para la finalidad perseguida, la importancia de la protección del paisaje llevaría a no aplicar criterios o reglas de afección mínima a los derechos de los particulares (FJ 4). En tal sentido se cita, no sólo la normativa regional, sino la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para la protección de aquellos parajes o culturales que se considera que presentan «interés excepcional que exige que se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera», por ser además «bienes único e irremplazables cualquiera que sea el país a que pertenezcan»; y, por otra parte, el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, que busca promover la implantación de políticas integrales de protección del paisaje que no se limite a la conservación de los parajes considerados de especial valor, o a la tutela indirecta a través de instrumentos ambientales, sino que proceda a establecer los instrumentos y los medios necesarios para acometer, de forma directa e integrada una política de «protección, gestión y ordenación de los paisajes».

30. Recurso núm. 5559/2003, ponente Rafael Fernández Valverde.

En el mismo sentido se invoca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional³¹ y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos³².

En la misma línea, el Tribunal Supremo confirma la sentencia de instancia e, indirectamente, la decisión administrativa por la que se había clasificado un suelo como no urbanizable de especial protección paisajística y ambiental, frente a la pretensión del particular recurrente, que solicitaba que se considerase suelo no urbanizable de uso minero, con la argumentación de los valores ambientales a preservar y la discrecionalidad de la Administración para adoptar las decisiones más convenientes para su preservación³³

Los pronunciamientos anteriores se verían complementados por el más reciente de 30 de septiembre de 2008³⁴, en el que se confirma la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que había desestimado el recurso contra la revisión de las Normas subsidiarias de Arucas. Se trata de una desclasificación de suelo urbanizable, que pasa a convertirse en no urbanizable y frente a la que los recurrentes argumentan la ausencia de valores agrícolas que en la memoria del plan se dice querer proteger y la «realidad urbanística», que llevaría a su incorporación al proceso urbano. Sin embargo, el Tribunal Supremo rechaza que el estado de abandono pueda considerarse determinante, puesto que la clasificación ha de tener en cuenta los valores a preservar y los campos de cultivo, incluso abandonados, pueden tener un alto potencial para una restauración medioambiental.

4. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Uno de los campos en los que con más claridad se advierte la sensibilidad creciente del Tribunal Supremo por las cuestiones ambientales es el de las evaluaciones ambientales. Puede recordarse que se ha pasado de una jurisprudencia restrictiva en cuanto a su exigibilidad y a los eventuales efectos de su omisión o cumplimiento defectuoso a unas decisiones judiciales que en varios casos se han adelantado a la evolución de la legislación vigente, en ocasiones en conexión directa con las normas comunitarias y la jurispuden-

31. Sentencia 102/1995, de 26 de junio.

32. Sentencia de 25 de septiembre de 1996, Buckley contra el Reino Unido, y las cinco Sentencias de 18 de enero de 2001, asuntos Coster, Beard, Chapman, Lee y Jane Smith contra el Reino Unido.

33. STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª, de 21 de julio de 2008, recurso de casación 5380/2004, ponente Eduardo Calvo Rojas.

34. STS, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª, de 30 de septiembre de 2008, recurso de casación 5445/2004, ponente Pedro José Yagüe Gil. Tienen un objeto coincidente las sentencias de 24 y 25 de junio de 2008 (recursos de casación núm. 4726/2004 y 4268/2004).

cia del Tribunal de Luxemburgo. No obstante, el Tribunal Supremo parece aspirar a articular una jurisprudencia matizada, que tenga en cuenta los diversos intereses en presencia y no únicamente los ambientales.

4.1. LA DENEGACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE MEDIDAS CAUTELARES

Aunque en diversas resoluciones del Tribunal Supremo se haga referencia a otros autos, sólo ha sido posible localizar cuatro relativos a solicitudes de medidas cautelares, pretensiones basadas, según se señala en los autos, en «una apariencia de buen derecho en el planteamiento de la demanda, especialmente el referido a la *ilegal tramitación del Estudio de Impacto Ambiental que debió llevarse a efecto en su conjunto y no de forma parcial*, habiéndose realizado variantes gratificables que requerirían una nueva evaluación»³⁵. Sin embargo, en ambos casos la sección 3ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo denegó la suspensión solicitada, con la misma argumentación, en la que se contraponen intereses ambientales y económicos (FJ 2 del Auto 208/2008, incluido textualmente o citado en los restantes):

«En cuanto a la protección de los intereses en conflicto, tampoco es determinante de una resolución favorable a la suspensión, pues la finalidad que se pretende con la ejecución del proyecto no es otra que cumplir la obligación de “Red Eléctrica de España, SA” de transportar electricidad a los puntos de distribución, lo que representa un *interés de indudable carácter general*, mientras que el interés de protección del medio ambiente en el territorio, aunque es relevante, no queda suficientemente demostrado que se vaya a ver perturbado, pues los efectos desfavorables que en la salud de los ciudadanos y animales pudiera producir la ejecución del proyecto no hay evidencia científica que los avale, y, respecto a los que se produjeran en la fauna y flora, existen medidas adecuadas para su eliminación o atenuación, y en cualquier caso, si fueren determinantes de la nulidad del acto, serían temporales, hasta que se ejecute la hipotética sentencia estimatoria, y por ello difícilmente irreversibles. Por otra parte, las evaluaciones de impacto ambiental, aunque, según la tesis del recurrente, fueren ilegales por su parcialidad, contienen medidas dirigidas a

35. Autos de la Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª, de 14 de mayo de 2008, recurso núm. 208/2007, ponente Óscar González González (JUR 2008, 176317), referido a la línea eléctrica aérea a 400 kV «Soto de Ribera-Penagos», entre el Principado de Asturias y la Comunidad de Cantabria; auto de la misma fecha, recurso núm. 366/2006, ponente Eduardo Espín Templado (JUR 2008, 169920), relativo a la misma línea eléctrica y con texto sustancialmente idéntico; un tercer auto de la misma fecha, recurso núm. 209/2007, ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona (JUR 2008, 251331), también referido a la línea eléctrica aérea Soto de Ribera-Penagos, en el que se cita nominativamente el primero de los autos referidos; y de 21 de octubre de 2008, del mismo ponente (JUR 2008, 351243), línea eléctrica aérea a 400 kV, doble circuito, denominada Tordesillas-Segovia, en el que se contiene la misma cita.

precaver los posibles daños al medio ambiente. Aun en el supuesto de que, pese a todo, no se produjese su total eliminación, no por ello debería acordarse la suspensión, habida cuenta de que la instalación se dirige a mejorar el servicio eléctrico de una zona deficientemente atendida por las anteriores líneas de transporte y distribución. *No puede evitarse que en un Estado de Bienestar que la población demanda sean necesarios ciertos sacrificios, e incluso mínimos daños al medio, debiendo adoptarse un adecuado equilibrio entre la demanda de electricidad y la protección de la naturaleza*, correspondiendo a las autoridades medioambientales determinar en qué medida los efectos perjudiciales de la instalación pueden ser asumidos minimizando los riesgos de efecto invernadero. *Entender lo contrario sería tanto como paralizar el crecimiento económico y el desarrollo de la industria».*

En otros términos, el interés ambiental es susceptible de protección jurisdiccional, incluso cautelar, pero en el mismo nivel que otros intereses que puedan reconducirse al interés general, admitiéndose expresamente la posibilidad de que haya que aceptar daños al medio ambiente, aunque deberán minimizarse, en aras del crecimiento económico. En consecuencia, parece haber sido abandonada la postura de considerar el interés público en la protección del medio ambiente como siempre prevalente frente a consideraciones económicas, que había sido adoptada en algunas resoluciones del Tribunal Supremo a partir del Auto de 11 de mayo de 1989³⁶, y que aunque se tratase de una postura matizada en otras resoluciones³⁷, no había dejado de ser refrendada en pronunciamientos recientes, como los autos de la sección 5ª de 23 de marzo, 23 de junio, 6 y 7 de noviembre de 2006, a propósito de las asignaciones individuales de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (autos a los que se hace referencia en el epígrafe 5.1).

4.2. UNA MATIZACIÓN A LA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DE LOS PROCEDIMIENTOS SUJETOS

En los últimos años ha podido apreciarse una cierta tendencia del Tribunal Supremo a apreciar de forma expansiva la obligatoriedad de la declaración de impacto ambiental. Pueden citarse ejemplos como la Sentencia de 19 de julio de 2004³⁸ –relativa a un plan gestor de residuos– para aplicar un concepto amplio de «proyecto», tal como figura en el Anexo I del Real De-

36. Auto de la Sala de lo contencioso-administrativo, sección 1ª, de 11 de mayo de 1989, ponente Francisco González Navarro (RJ 1989, 3867).

37. GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2006), «Jurisprudencia del Tribunal Supremo», en F. LÓPEZ RAMÓN, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, pgs. 276-277.

38. RJ 2004, 5405. Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª, ponente Pedro José Yagüe Gil Recurso de Casación núm. 3080/2001.

creto 1131/88, en el que se hace referencia a «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». De acuerdo con este razonamiento, es 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». En la Sentencia de 27 de junio de 2007³⁹, también a propósito de la impugnación de un plan de residuos –concretamente, un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la Gestión de Residuos Urbanos–, en el que se preveía *un emplazamiento concreto para el Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos*, el Tribunal Supremo consideró aplicable e infringido el RAMINP, e incumplida la normativa que regula la evaluación de impacto ambiental, con la consecuencia inevitable de la declaración de nulidad.

No obstante, sería preciso matizar que la posición del Tribunal Supremo, si bien es proclive a una interpretación extensiva de la obligatoriedad de evaluar el impacto ambiental de determinadas actuaciones, no deja de establecer un contrapunto cuando tal extensión no le parece razonable. Sería éste el caso contemplado en la Sentencia de 31 de enero de 2008⁴⁰: la construcción de una línea férrea de cinco kilómetros, entre el puerto de Marín y Pontevedra, aunque en este último punto enlazase con la red general, no estaba sometida a previa declaración de impacto ambiental. Los meros proyectos de construcción de vías o líneas de ferrocarril previstos en el Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986 están excluidos en principio de la evaluación de impacto, salvo decisión expresa en contra del órgano ambiental competente. El Tribunal Supremo razona la no aplicabilidad al caso de la doctrina de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de septiembre de 2004 (asunto C-227/01), en la que se declaró que las autoridades españolas habían realizado una aplicación incorrecta de la Directiva 85/337 por no haber sometido a evaluación ambiental las obras a realizar en un tramo de 13,2 kilómetros entre las localidades de Las Palmas y Oropesa, en el que la línea de ferrocarril existente se desdoblaba, («proyecto de línea Valencia-Tarragona, tramo Las Palmas-Oropesa»). El Tribunal europeo afirmó la sujeción a la Directiva de los proyectos de desdoblamiento

39. Recurso núm. 8668/2003, ponente Rafael Fernández Valverde.

40. RJ 2008, 378. STS (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3) de 31 de enero de 2008, recurso de casación núm. 8757/2003, ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona.

y, en cuanto al argumento de la escasa longitud del tramo, argumentó que dicho proyecto formaba parte de una línea férrea de 251 kilómetros entre Valencia y Tarragona, comprendida en el proyecto «Corredor del Mediterráneo», que comunica el Levante con Cataluña y la frontera francesa, por lo que «el efecto útil de la Directiva 85/337 podría quedar gravemente comprometido, puesto que bastaría con que las autoridades nacionales en cuestión fraccionaran un proyecto de una larga distancia en tramos sucesivos de pequeña importancia para que tanto el proyecto considerado en su globalidad como los tramos surgidos de dicho fraccionamiento pudieran eludir lo dispuesto en dicha Directiva». Sin embargo, puesto que el tramo Pontevedra-Marín no forma parte de un corredor ferroviario, ni hay peligro de que por la vía del fraccionamiento de proyectos sucesivos se quiera eludir la exigencia de la evaluación del impacto ambiental para una línea férrea o trayecto de largo recorrido, el tramo ha de ser examinado por sí mismo, no siendo exigible la evaluación ambiental.

4.3. LA REAFIRMACIÓN DEL EFECTO INVALIDANTE DE LA OMISIÓN O REALIZACIÓN GRAVEMENTE DEFECTUOSA

Es conocido que la imprecisa redacción de la normativa comunitaria y las dudas sobre el margen de apreciación que correspondía a los legisladores nacionales respecto a los proyectos incluidos en el Anexo II de la Directiva 85/337, generaron dudas aplicativas. El legislador español no se consideró vinculado por el mandato genérico del artículo 4.2 de la Directiva 85/337 y aprobó un Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986 en cuya redacción original⁴¹ la relación de proyectos sometidos a evaluación iba poco más allá de la establecida en el Anexo I de la Directiva⁴². Esta posición fue avalada por el Tribunal Supremo en varios conflictos sobre la construcción de tendidos de energía eléctrica, a partir de la Sentencia de 2 de diciembre de 1994⁴³, doctrina confirmada en pronunciamientos posteriores⁴⁴, aunque la posición de los magistrados no fuese unánime⁴⁵.

41. La redacción actualmente en vigor del Anexo II proviene de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

42. GARCÍA URETA, A. (1994): *Marco jurídico de la evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, Oñate, IVAP, pgs. 228 y ss.

43. (RJ 1994, 10023).

44. Entre otras, SSTS de 14 de abril de 1998 (RJ 1998, 3633) y de 1 de febrero de 1999 (RJ 1999, 2127).

45. Como muestra el voto particular formulado por dos magistrados a la STS de 1 de febrero de 1999.

El cambio se produjo con las Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2002⁴⁶, en las que se hizo una interpretación extensiva del carácter preceptivo de la declaración. Es más, el Tribunal entendió que la omisión de la evaluación de impacto ambiental constituía un caso de nulidad de pleno derecho de las declaraciones de utilidad pública de una subestación eléctrica y de modificaciones en el trazado de una línea de alta tensión. Es decir, se pasó a una interpretación extensiva de la obligatoriedad de la evaluación ambiental y, quizá más significativo, a una consecuencia más drástica en los casos de incumplimiento⁴⁷.

En ningún caso parece que los defectos de la declaración de impacto ambiental sean susceptibles de subsanación *a posteriori*. 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»⁴⁸.

La declaración de impacto ambiental, razona el Tribunal Supremo, es la plasmación de un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de los organismos competentes en medio ambiente, por medio del que se dilucida si un proyecto es conveniente desde un punto de vista ambiental y, de ser así, las condiciones que deban establecerse para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Es esencial que este juicio técnico sea puesto a disposición del órgano de la Administración competente para la autorización del proyecto y, en todo caso, ha de hacerse público. El órgano competente

46. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 1 de abril de 2002, recurso contencioso-administrativo núm. 861/2000, ponente Oscar González González (RJ 2002, 9950). Esta sentencia es ampliamente citada en las otras dos de la misma fecha, Sala y Sección: la que tiene como origen el Recurso núm. 860/2000, ponente Francisco Trujillo Mamely (RJ 2002, 9410); y la que resuelve el recurso contencioso-administrativo núm. 1244/2000, ponente Segundo Menéndez Pérez (RJ 2002, 9885).

47. La declaración de nulidad radical ha sido criticada por la doctrina: FUERTES LÓPEZ, Mercedes (2002): «Evaluación de impacto ambiental e instalaciones eléctricas», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 114, pgs. 271-272. Esta autora aduce que, en ocasiones anteriores, el Tribunal Supremo había declarado una nulidad simple o anulabilidad. Cita en este sentido las sentencias de 13 de enero de 1988 (RJ 1988, 231), a propósito de una licencia municipal otorgada sin estudio de impacto, o de 31 de enero de 2000 (RJ 2000, 668), que anuló la realización de pistas forestales que podían afectar al oso pardo.

48. En este sentido pueden citarse, entre otras, las Sentencias del 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 2005, 5665).

para la autorización puede discrepar de la evaluación de impacto ambiental, tanto en lo referido a la conveniencia de ejecutar el proyecto, como en 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, en su ya citada sentencia de 19 de julio de 2004:

«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».

En lo que insiste el Tribunal Supremo es en la necesidad de motivar las decisiones discrepantes de las recomendaciones contenidas en la declaración de impacto ambiental, comportando la omisión de la motivación la declaración de invalidez de la resolución⁴⁹.

Sin embargo, no cualquier irregularidad en la elaboración o formulación de la evaluación ambiental acarreará la nulidad de la resolución recaída en el procedimiento principal. Por el contrario, corresponde al impugnante argumentar la relevancia o influencia que hayan podido tener las irregularidades denunciadas. En la Sentencia de 20 de diciembre de 2006⁵⁰, se examina el recurso de casación contra la Sentencia de 29 de noviembre de 2003, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Junta de Castilla y León por la que se declaró de utilidad pública y se aprobó el proyecto de instalación de una línea eléctrica aérea de 132 KW. La demanda se basaba

49. STS (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª) de 30 de septiembre de 2008, ponente Pedro José Yagüe Gil, recurso de casación núm. 4675/2004.

50. Sala de lo contencioso-administrativo, sección 6ª. Recurso núm. 765/2004, ponente Margarita Robles Fernández.

en el carácter de evaluación «simplificada» de la que se había realizado, siendo que la exigible era la «ordinaria», lo que se plasmaba en la falta de estudio de alternativas técnicas y de trazado. Un párrafo muy significativo de la argumentación de la sentencia de instancia, transcrito por el Tribunal Supremo, sería el siguiente:

«la ausencia de alternativa no siempre supone la nulidad del procedimiento sino que habrá de estarse a cada caso concreto, ya que obviamente deberá elegirse la forma de explotar y trasladar los recursos naturales de la manera más racional posible y que menos perjuicios ocasione al medio ambiente, de forma tal que de ser posible optar entre un espacio de especial interés y otro degradado, se elija siempre este último para la realización de determinadas actividades; lo que no comporta que siempre existan tales alternativas y que si estas no se presentan no pueda tramitarse la solicitud. Significativas son a este respecto las sentencias de los TSJ del País Vasco de 19 de mayo de 1999 que hace recaer en la parte recurrente la carga de acreditar la existencia de dichas alternativas al trazado, y la de TSJ de Asturias de 18 de junio de 2002, que se expresa en similar sentido».

El Tribunal Supremo se adscribe a esta posición, aunque formulándola en términos más genéricos, en sus Sentencias de 14 de abril de 1998⁵¹ y 11 de febrero de 2004⁵²: la prueba del impacto ambiental negativo corresponde al recurrente, siendo insuficiente una mera cita de los preceptos legales que se consideran infringidos, cuando se haga sin precisar cual es la concreta vulneración que se considera producida. Además, el juicio sobre el cumplimiento de los requisitos procedimentales mínimos deberá hacerse con criterios estrictamente jurídicos y no de oportunidad o conveniencia: que hubiese una tramitación preferible no convierte en anulable las alternativas, como se resalta en la Sentencia de 16 de mayo de 2008⁵³.

Por otra parte, la anulación de la aprobación de un proyecto por omisión de la evaluación de impacto ambiental no comporta la invalidez de las actuaciones realizadas conforme al procedimiento aplicable, siendo perfectamente válido someter el proyecto a una nueva evaluación de impacto ambiental una vez subsanadas las deficiencias observadas, como se señala en la Sentencia de 29 de enero de 2008⁵⁴.

51. Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª, ponente Fernando Ledesma Bartret. Recurso núm. 305/1995.

52. Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. Recurso núm. 204/2002.

53. RJ 2008, 4094. STS (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3) de 16 de mayo de 2008, ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona. Recurso de Casación núm. 858/2006.

54. RJ 2008, 453. Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. Recurso de casación núm. 9628/2003.

Una declaración de impacto ambiental extemporánea, posterior a la aprobación de un plan parcial urbanístico, aunque anterior a la del proyecto de urbanización, es elemento determinante en la anulación del plan en el conocido caso de Las Navas del Marqués, aunque en este caso la sentencia corresponda a un Tribunal Superior de Justicia, estando aún pendiente la casación ante el Tribunal Supremo⁵⁵. Debe tenerse en cuenta que se trataba de un suelo no urbanizable especialmente protegido por su valor paisajístico-forestal, próximo a zonas de anidación de especies protegidas, como el águila imperial o la cigüeña negra. Según algún autor, una consecuencia indeseada de pronunciamientos como éste sería el recurso a la aprobación legislativa de lo que no son sino planes urbanísticos, con el fin de blindar las decisiones políticas del control jurisdiccional⁵⁶.

4.4. LA IMPUGNACIÓN AUTÓNOMA DE LA DECISIÓN SOBRE LA SUJECCIÓN A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Es una doctrina jurisprudencial bien establecida que la declaración de impacto ambiental es considerada un acto de trámite y que, como tal, no resulta susceptible de ser impugnada de forma autónoma. Esta jurisprudencia fue iniciada con la fundamental Sentencia de 17 de noviembre de 1998⁵⁷, caso de la presa de Itoiz, reiteradamente citada en pronunciamientos posteriores: es jurisprudencia reiterada y constante que la declaración de impacto ambiental no es susceptible de recurso contencioso-administrativo independiente o autónomo de la decisión final autorizatoria⁵⁸. La razón de ello residiría en la naturaleza y efectos de la declaración de impacto ambiental, puesto que «no se trata de un informe vinculante ni determinante de la decisión adoptada», como se dice en la citada sentencia de 20 de noviembre de 2007. Sin embargo, el Tribunal Supremo sí admite «explícita y taxativamente la

55. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sede de Burgos (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), de 29 de septiembre de 2006 Recurso contencioso-administrativo núm. 535/2003 (RJCA 2007, 174).

56. BOUAZZA ARIÑO, O. (2008): «Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales: el caso de la Ciudad del Medio Ambiente», en Revista Española de Derecho Administrativo núm. 138, pgs. 259-273.

57. RJ 1998, 10522. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3) de 17 de noviembre de 1998, ponente Segundo Menéndez Pérez. Recurso de casación número 7742/1997.

58. Pueden citarse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 13 y de 25 de noviembre de 2002 (RJ 2002, 10019 y 10506), de 11 de diciembre de 2002 (RJ 2003, 185), de 13 de octubre de 2003 (recurso número 4269/1998 [RJ 2003, 8871]), de 24 de noviembre de 2003 (RJ 2003, 8618), de 21 de enero de 2004 (RJ 2005, 5665), de 12 de abril de 2005 (RJ 2005, 4445), de 19 de diciembre de 2006 (RJ 2007, 171) o de 20 de noviembre de 2007 (recurso núm. 9184/2003 [RJ 2008, 199]).

viabilidad de la impugnación jurisdiccional de las declaraciones de impacto ambiental cuando se recurran los actos de aprobación de los proyectos correspondientes»⁵⁹.

Sin embargo, la solución cambia cuando se trata de decidir si el impacto ambiental de un proyecto debe ser sometido a evaluación. De acuerdo con el actual art. 3 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 enero, los proyectos del Anexo II, así como los proyectos no incluidos en el Anexo I pero que pueden afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000, sólo deberán someterse a evaluación de impacto ambiental cuando lo decida el órgano ambiental en aplicación de los criterios contenidos en el Anexo III, todo ello sin perjuicio de las previsiones de la legislación autonómica. Cuando se plantee la cuestión de la sumisión a evaluación de impacto, puede plantearse que la decisión de la Administración pública competente sobre el carácter preceptivo o no de la evaluación de impacto ambiental para un determinado caso adquirirá el carácter de acto de trámite «cualificado» –y, por tanto, susceptible de recurso autónomo–, problema que ha sido abordado en las sentencias de 13 y 27 de marzo, de 26 de junio de 2007 y de 23 de enero de 2008⁶⁰. En los dos primeros casos, la Junta de Andalucía había recurrido en el contencioso la decisión del Ministerio de Medio Ambiente de no someter a evaluación ambiental la construcción de sendos tramos de carreteras, habiendo sido inadmitidos mediante auto los recursos por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sin embargo, el Tribunal Supremo otorga la razón a la recurrente y ordena la retroacción de las actuaciones, en la segunda sentencia con cita expresa de la primera. La tercera sentencia se refiere a la ampliación de unas instalaciones mineras, que fue sometida a evaluación de impacto ambiental, pero que ya había caducado, por lo que la Comunidad de Madrid exigió su sometimiento a nueva evaluación. Finalmente, en la cuarta, la recurrente es también la Junta de Andalucía frente a la

59. STS (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3) de 7 de mayo de 2008, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. Recurso de casación núm. 1166/2005. En los mismos términos, STS (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3) de 16 de mayo de 2008, ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona, recurso de casación núm. 858/2006 (RJ 2008, 4094).

60. Sentencia de 13 de marzo de 2007, recurso de casación núm. 1717/2005, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2007, 1846); Sentencia de 27 de marzo de 2007, recurso núm. 8704/2004, ponente Segundo Menéndez Pérez (RJ 2007, 3148); Sentencia de 26 de junio de 2007, recurso núm. 8536/2007, ponente Pedro José Yagüe Gil; y Sentencia de 23 de enero de 2008, ponente Jesús Ernesto Pérez Morate (RJ 2008, 1588). La primera de las sentencias citadas ha sido comentada en RÁZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2008): «La impugnabilidad de los actos dictados en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos en la reciente jurisprudencia», en Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia núm. 2/2008 (BIB 2008, 373).

decisión de la Administración General del Estado de no someter a evaluación ambiental, en este caso, un proyecto de trasvase de arenas en el Puerto de Huelva. Es decir, en las dos primeras sentencias y en la cuarta se reconoce la posibilidad de impugnar los actos por los que se declara que no es precisa la realización de EIA, mientras que en la tercera por orden cronológico se hace lo mismo, pero para la resolución en que se declara la necesidad de realizar la previa evaluación de impacto ambiental.

El Tribunal Supremo reconoce que en su propia jurisprudencia se establece que la evaluación de impacto ambiental no es susceptible de impugnación autónoma, pero entiende que esta doctrina no es aplicable a la decisión de someter o no un determinado proyecto a evaluación ambiental. Como se admite de forma expresa en la Sentencia de 13 de marzo de 2007, la jurisprudencia reputa como acto de trámite no susceptible de impugnación jurisdiccional autónoma la declaración de impacto ambiental, pero se matiza esa doctrina con el siguiente argumento (FJ 4)

«a diferencia de la doctrina establecida en relación con los actos aprobatorios de las evaluaciones de impacto ambiental –en los que su revisión jurisdiccional ha de quedar diferida al momento posterior de revisión del acto aprobatorio del proyecto en el que se integra–, en el supuesto de autos la decisión sobre la mencionada innecesariedad de la evaluación, cuenta, por sí misma, con un efecto inmediato, cual es, justamente, la ausencia de evaluación; decisión, pues, necesariamente previa a la evaluación y adoptada con criterios propios e independientes, que en modo alguno alcanza a integrarse en la decisión aprobatoria del proyecto».

Esta posición se basa en la doctrina general sobre impugnación de actos de trámite (FJ 5):

«el legislador ha ampliado para el ámbito jurisdiccional las condiciones de impugnación de los actos de trámite, añadiendo a las condiciones previstas para la vía administrativa las de que “decidan directa o indirectamente el fondo del asunto” –ya implícita en la jurisprudencia de referencia– y la de que los actos de trámite que producen “perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”, que constituye la auténtica novedad del artículo 25.1 LRJCA. Esta expresión, a su vez, es introducida en el nuevo artículo 107 LRJPA, según la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero».

La doctrina anterior está emparentada con la posibilidad del Consejo de Ministros o el órgano autonómico equivalente de, por motivos excepcionales, excluir proyectos del trámite de evaluación de impacto ambiental (Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 enero, disposición adicional segunda, que ha sustituido el mecanismo análogo previsto en igual disposición del Real Decreto Legislativo 1302/1986). Puede recordarse que en la Sentencia de 29 de noviembre de 2006 (RJ 2007, 8317), el Tribunal Supremo revocó la sen-

tencia de instancia en la que se había acordado la inadmisión de recurso contra un acuerdo de la Comunidad de Madrid que por el que se había decidido excluir determinados proyectos de la evaluación.

4.5. DECLARACIONES AMBIENTALES VINCULANTES Y COMPATIBILIDAD CON LA LEGISLACIÓN BÁSICA

En el origen de la Sentencia de 27 de febrero de 2007⁶¹ está la denegación por la Comunidad Autónoma de Madrid de la conversión de un permiso de investigación para yacimientos yesíferos en concesión minera, en función de una declaración negativa de impacto ambiental debida a la afección al Parque Regional del Sureste. Concretamente, la concesión de explotación fue denegada en aplicación del art. 9.2 de la Ley madrileña 10/1991, para la Protección del Medio Ambiente (posteriormente sustituida por la Ley 2/2002, de 19 de junio): «2. En los supuestos del Anexo II *las Declaraciones de Impacto Ambiental tiene carácter vinculante para el órgano de Administración con competencia sustantiva si dichas declaraciones fueran negativas* o impusieran medidas correctoras».

La declaración de impacto ambiental fue desfavorable porque las 5 cuadrículas para las que se solicitaba la concesión de la explotación están situadas en torno a los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, zona calificada en el art. 29 de la Ley 6/1994, de 28 de junio, como «zona degradada a regenerar», con prohibición de «todas aquellas actividades que produzcan nuevos o mayores deterioros...».

Por los recurrentes se alegaba la contradicción con la normativa básica estatal, por cuanto el Real Decreto Legislativo 1302/1986, con carácter básico en su integridad, establecía que, en caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el sustantivo, la decisión quedase para el Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno autonómico (artículo 4). Pese a la discrepancia, la legislación madrileña habría respetado la normativa básica, según el Tribunal Supremo (FJ 4):

«Lo que sucede, sin embargo, es que ni la Ley 10/1991 de la Comunidad de Madrid (hoy sustituida por la Ley 2/2002, de 19 de junio) contravenía la normativa estatal ni ha sido interpretada en contra de lo establecido en ésta. En efecto, el artículo 9, apartado 1, de la misma atribuía a las declaraciones de impacto ambiental sobre los proyectos, obras y actividades incluidas en el Anexo I los efectos previstos en la legislación básica estatal. Pues bien, tales actuaciones enumeradas en el citado Anexo I eran precisamente las que se especificaban en la legislación estatal básica en el momento en que se adopta-

61. Recurso 4630/2004, ponente Eduardo Espín Templado.

ron las resoluciones impugnadas (...). De esta manera la citada Ley de la Comunidad de Madrid respetaba las exigencias de la legislación estatal básica ya que, en los supuestos determinados por ésta los efectos de una declaración ambiental eran los determinados por dicha normativa.

Lo que hacía el apartado 2 del citado artículo 9 de la Ley madrileña era modificar tales efectos en supuestos no contemplados por la normativa estatal básica, en los que la necesidad de una declaración de impacto venía determinada por la propia legislación autonómica en el Anexo II de la propia Ley. Así pues, *en un ámbito de proyectos, obras y actividades especificados por la propia normativa madrileña –lo que sí constituye, frente a lo que sostiene la actora, una protección ambiental sustantiva añadida–, la Comunidad Autónoma tiene capacidad para otorgar a una declaración ambiental negativa unos efectos vinculantes que excedan los previstos en la normativa estatal o que supongan una diferencia procedimental respecto a aquélla, como la de prescindir de la remisión de la decisión al órgano de gobierno en caso de discrepancia entre los órganos medioambiental y sustantivo».*

Es decir, que el carácter vinculante de los juicios hechos por el órgano ambiental vienen a suponer un incremento de la protección ambiental lo que constituye, precisamente, el campo propio del legislador autonómico.

5. ANULACIÓN DE DIVERSAS ASIGNACIONES INDIVIDUALES DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Desde finales de septiembre de 2008, en diversas sentencias del Tribunal Supremo se han venido anulando las asignaciones individuales de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el período 2005-2007 a diversas empresas, retrotrayendo las actuaciones en la mayoría de los casos, aunque, en algunos supuestos se han reconocido unos derechos de emisión superiores a los establecidos en su momento por el Consejo de Ministros. Aunque en las argumentaciones construidas por el Tribunal Supremo lo ambiental no haya sido sino una cuestión secundaria –la sentencias se centran en los derechos de la defensa de los interesados en los procedimientos administrativos y en el razonamientos próximos al derecho de la competencia–, esta serie de sentencias merece ser tratada con un cierto detenimiento, dada la importancia ambiental del tema de fondo.

5.1. PLANTEAMIENTO GENERAL: ALCANCE Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS

En la mayor parte de los casos, las consideraciones que han llevado a la anulación han sido fundamentalmente formales: la falta de una motivación suficiente, tanto desde los parámetros de la legislación general de procedimiento común, como desde los propios de la asignación de emisiones, que supondrían un deber reforzado de motivación, dado su carácter técnico y los

intereses en juego. Las sentencias encuadrables en este grupo se limitan por lo general a anular el acto administrativo y retrotraer las actuaciones, reconociendo el derecho a una nueva asignación debidamente motivada⁶². Sin embargo, el Tribunal Supremo no se contenta con el dato formal de la falta de motivación en la resolución, sino que exige que se haya producido una indefensión en sentido material, lo que le lleva a desestimar el recurso en algún caso, por estimar que la parte recurrente sí había llegado a conocer los motivos de la asignación⁶³.

Por otra parte, en algunos de los pronunciamientos anulatorios se introduce un elemento sustantivo adicional a la falta de motivación, si bien en *obiter dicta*: la necesidad de tener en cuenta que las instalaciones previamente adaptadas a tecnologías menos contaminantes tienen un margen mucho menor de reducción de sus emisiones, dato que, de no ser tenido en cuenta, perjudicaría gravemente a las empresas titulares frente a sus competidores⁶⁴.

Pueden encontrarse también anulaciones por motivos sustantivos, como es el no haber tenido en cuenta el aumento de producción derivado de nuevas instalaciones, lo que se plasma en una estimación parcial, defiriendo a la ejecución de sentencia la fijación de las unidades de emisión que corresponda, tras la realización de una prueba pericia⁶⁵.

Yendo más allá, en varios casos el Tribunal Supremo ha estimado que respecto a las instalaciones de cogeneración regiría una normativa especial, que privilegia a estos emisores respecto a otros, lo que se plasmaría en una regla de suficiencia de los derechos de emisión asignados, lo que lleva no sólo a anular la asignación, sino a reconocer la situación jurídica individualizada, realizando una asignación nominativa de derechos de emisión conforme con

62. Sentencias de la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo (sección 5ª) de 23 de septiembre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 268/2005 (RJ 2008, 4552); de 24 de septiembre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 269/2005, ponente Pedro José Yagüe Gil (RJ 2008, 4572); de 1 de octubre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 86/2005, ponente Pilar Teso Gamella, (JUR 2008, 343309.)

63. Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo, sección quinta, del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2008, recurso núm. 311/2005, ponente M. del P. Teso Gamella; y de 1 de diciembre de 2008, recurso núm. 320/2005, ponente Eduardo Calvo Rojas.

64. Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (sección 5ª) de 1 de octubre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 264/2005, ponente Jesús Ernesto Peces Morate (RJ 2008, 7455); y de 2 de diciembre de 2008, recurso núm. 259/2005, ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

65. Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo Tribunal Supremo (sección 5ª), de 3 de diciembre de 2008, recurso núm. 322/2005, ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

las pretensiones del recurrente⁶⁶ o estableciendo criterios específicos para un nuevo cálculo de la asignación⁶⁷.

En cuanto a otros pronunciamientos favorables o parcialmente favorables a la Administración, debe reseñarse que también resultó impugnado el Real Decreto 60/2005, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión 2005-2007 (norma reglamentaria que se aprobó en la misma sesión del Consejo de Ministros que la asignación individual de derechos de emisión, acto administrativo de aplicación del mismo). No obstante, este recurso no fue estimado al entender el Tribunal Supremo que la única alegación en que se basaba la impugnación –que «la metodología de la resolución impugnada incumple el principio de justificación clara, transparente y objetiva», pues que «la imprecisión de la resolución en cuanto a la metodología que ha empleado a la hora de asignar los derechos limita de facto la facultad del público de realizar observaciones que puedan tenerse debidamente en cuenta»–, chocaba con el hecho de que en el Real Decreto impugnado no introdujese ninguna modificación respecto a tales cuestiones, siendo la finalidad del mismo mejorar la calidad de las evaluaciones estimaciones y la asignación de derechos en cada sector aprovechando las solicitudes presentadas y las realizadas en el trámite de información pública⁶⁸.

Otro pronunciamiento favorable a la Administración, con un contenido ambientalmente relevante, se refiere a una central eléctrica, que emplea un combustible con el mayor factor de emisión de todas las centrales térmicas de carbón, por lo que se le atribuyen unos mínimos derechos de emisión, penalizando las emisiones históricas, con lo que se pretende favorecer las centrales que presentan menor factor de emisión y llevan a cabo una generación eléctrica menos contaminante⁶⁹.

66. Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (sección 5ª) de 1 de octubre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 99/2005, ponente Jesús Ernesto Peces Morate (RJ 2008, 56129); y de 6 de octubre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 100/2005, ponente Eduardo Calvo Rojas (RJ 2008, 5993).

67. Sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo (sección 5ª) de 6 de octubre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 303/2006, ponente Eduardo Calvo Rojas (JUR 2008, 336350).

68. Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sección 5), de 27 de noviembre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 44/2005, ponente Pilar Teso Gamella (RJ 2008, 7022).

69. Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sección 5), de 30 de septiembre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 244/2005, ponente Rafael Fernández Valverde.

En cuanto a las consecuencias prácticas de estas anulaciones de asignaciones concretas de derechos de emisión contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005, en algunos fallos se hace referencia expresa únicamente al deber de emitir una motivación adecuada, mientras que en otros –los más numerosos– se realiza una anulación del acuerdo recurrido con retroacción de las actuaciones y, finalmente, en algunos casos se estima el recurso en cuanto al fondo y se hace una nueva asignación o se ordena su realización. Parece lógico entender que las estimaciones deberán traducirse en indemnizaciones (aunque según algunas informaciones de prensa, el Gobierno se estaría planteando simplemente emitir una nueva «motivación»;⁷⁰ en todo caso, tal cosa es imposible en los casos de recursos estimados en cuanto al fondo). Las asignaciones anuladas se refieren a un período de tiempo ya transcurrido, no cabe reconocer derechos de emisión con efectos retroactivos y el Tribunal Supremo, en todos los casos en que se plantearon, denegó las solicitudes de suspensión del acuerdo, basándose en el carácter superior de los intereses ambientales y en la posibilidad de indemnizar los perjuicios sufridos en caso de estimación del recurso contencioso-administrativo⁷¹. Como se señala en el Auto de 6 de noviembre de 2006, FJ cuarto:

«En cuanto a la pérdida de la finalidad del recurso, si se estimase la pretensión ejercitada por la entidad recurrente, por haberse visto obligada ésta a cerrar parte de sus instalaciones industriales, que devendrían obsoletas, con el consiguiente despido de personal, no lo consideramos razón suficiente para acceder a la medida cautelar interesada por cuanto, como apunta el Abogado del Estado, existe un mercado en el que cabe adquirir derechos de emisión de CO₂ por encima de la cantidad asignada por la Administración, y, ante todo, porque *de la ponderación del interés de la entidad en continuar contaminando como hasta ahora y el general en que se reduzca la contaminación, consideramos éste como más digno de protección*, ya que, en el supuesto de estimarse la acción ejercitada por la entidad demandante, *resultaría posible resarcirla* de los perjuicios

70. Por ejemplo, Diario Información.es de 23 de octubre de 2008, artículo en el que se citan fuentes del «Ministerio de Medio Ambiente» (<http://www.diarioinformacion.com/>).

71. Autos de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 6 de noviembre de 2006, recurso núm. 309/2005, ponente Pedro José Yagüe Gil (JUR 2007, 52261) –el recurso sería estimado por la Sentencia de 1 de octubre de 2008, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2009, 54)– y de 7 de noviembre de 2006, recurso núm. 303/2005, ponente Pedro José Yagüe Gil (JUR 2007, 37901). En ambos se cita el Auto de 23 de marzo de 2006, que no ha sido posible localizar, aunque sí el Auto de 23 de junio de 2006, que resolvió el recurso de súplica confirmando el anterior (recurso núm. 322/2005, ponente Jesús Ernesto Peces Morate (JUR 2006, 251103), además de haber podido identificar la Sentencia de 3 de diciembre de 2008, del mismo ponente, por la que se ha estimado el recurso contencioso-administrativo.

causados con la limitación de las emisiones de CO₂, mientras que, de permitirle continuar contaminando en los niveles que hasta ahora lo hacía, se produciría un perjuicio al interés general de imposible reparación, lo que nos lleva a rechazar su petición de permitirle emitir las mismas toneladas que hasta ahora venía produciendo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley de esta Jurisdicción».

Esto no obstante, el Tribunal Supremo ha rechazado pronunciarse sobre la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos en que tal cosa se había planteado, entendiendo la pretensión extemporánea por prematura. En la Sentencia de 30 de septiembre de 2008, recurso núm. 244/2005 (FJ sexto) se afirma:

«Obviamente no es el momento de proceder a adoptar decisión alguna sobre la ejecución de la presente sentencia, como reclama la recurrente, para el supuesto de imposibilidad de ejecutarla en sus propios términos, aventurando que, llegado dicho momento, los derechos de emisión que se le reconocen ya no existirían, debiendo, pues rechazarse la pretensión de exigencia de responsabilidad patrimonial deducida».

5.2. EL MARCO NORMATIVO

Aunque se trate de una regulación bien conocida, parece lógico hacer una breve referencia cronológica a las normas aplicables en esta materia, sin perjuicio de remitir a los estudios especializados que se han publicado sobre esta cuestión⁷².

72. GONZÁLEZ DIEGO, C. (2005), «El Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2005-2007: implicaciones para la industria española», en *Información Comercial Española* núm. 822, pgs. 109-130; JUNCEDA MORENO, J. (2005), *Comentarios a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y a la normativa complementaria de aplicación del Protocolo de Kyoto*, Madrid, Thomson-Civitas; SANZ RUBIALES, I. (2005), «Una aproximación al nuevo mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 125, pgs. 31-64; CANALS I AMETLLER, D. (2006): «Las administraciones locales ante el cumplimiento del Protocolo de Kyoto. El mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y otros instrumentos», en J. ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, pgs. 561-592; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (coord.) (2006), *Gases de efecto invernadero*, número monográfico de *Noticias de la Unión Europea* núm. 258; SARASIBAR IRIARTE, M. (2007), «El procedimiento de emisión de gases de efecto invernadero», en J. F. ALENZA GARCÍA y J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Pamplona, Gobierno de Navarra y Thomson-Aranzadi, pgs. 625-653; SANZ RUBIALES, I. (dir.) (2007), *El mercado de derechos a contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*, Madrid, Lex Nova, especialmente CARO-PATÓN CARMONA, I. y SANZ RUBIALES, I., «La asignación de cuotas como actividad administrativa», pgs. 133-222. También se trata algún tema relacionado, como la cogeneración, en SANZ RUBIALES,

Los derechos de emisión están medidos en toneladas métricas de dióxido de carbono o CO₂. Cada uno de ellos permite a su titular emitir a la atmósfera una tonelada de dióxido de carbón durante un período temporal concreto. Estos derechos son comerciables en el seno de la Unión Europea.

El origen último estaría en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, desarrollada en 1997 por el Protocolo de Kyoto, por el que se limitaron las emisiones de gases de efecto invernadero para los países desarrollados y con economías en transición. En virtud de este Protocolo, estos países asumen el compromiso de reducir sus emisiones de determinados gases de efecto invernadero, lo que en el quinquenio 2008-2015 debería plasmarse en una disminución de un 5%, al menos, de las emisiones.

En el ámbito comunitario europeo, el Protocolo de Kyoto fue objeto la Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002 (2002/358/CE) relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. El Protocolo de Kyoto fue ratificado por la Unión Europea y los Estados miembros el 31 de mayo de 2002 y entró en vigor el 16 de febrero de 2005 y, en lo que al Derecho comunitario se refiere, se ha visto complementado por la Decisión de la Comisión de 14 de diciembre de 2006 por la que se determinan los respectivos niveles de emisión asignados a la Comunidad y a cada uno de sus Estados miembros con arreglo al Protocolo de Kyoto de conformidad con la Decisión 2002/358/CE del Consejo (2006/944/CE).

La adhesión de la Unión Europea al Protocolo de Kyoto llevó a la aprobación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61 /CE (la mencionada Directiva 2003/87 /CE fue luego modificada por la Directiva 1001/2004 / CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de octubre, así como por la Directiva 1/2008, del Parlamento y del Consejo, de 15 de enero).

No obstante, antes de su entrada en vigor en 2005, se había acordado iniciar una política europea de prevención del cambio climático, a lo que respondió la Directiva 2003/87/ CE, de 13 de octubre, como instrumento para establecer el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de

I. (2008), «La reducción de gases de efecto invernadero y la política energética», en Noticias de la Unión Europea núm. 284, pgs. 95-104.

efecto invernadero. En virtud de esta Directiva, el comercio de emisiones empezó antes del primer período de cumplimiento del Protocolo de Kyoto, fijado en 2008.

Concretamente, la Directiva 2003/87/CE estableció un sistema comunitario para el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero a partir del 1 de enero de 2005, para un período inicial de tres años, de 2005 a 2007. En consecuencia, en el art. 11 de la Directiva 2003/87 se establece una primera fase de 2005 a 2007, como «primer período de asignación», por tanto anterior al primer período previsto en el Protocolo de Kyoto, y una segunda fase, que va de 2008 a 2012, como «segundo período de asignación», en realidad el primer período de compromisos.

La Directiva indicada fue transpuesta mediante el Real Decreto-ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (convalidado mediante Resolución del Congreso de los Diputados de 16 de septiembre de 2004), posteriormente remplazado por 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, aunque era el Decreto-ley 5/2004 la norma de rango legal que estaba en vigor en el momento de la adopción por el Consejo de Ministros del acuerdo de 21 de enero de 2005, por el que se asignaban los derechos de emisión y seguidamente impugnado.

La asignación y expedición de derechos, prevista en la Directiva y en la Ley, se concreta en un «Plan Nacional de Asignación» que cada Estado de la Comunidad está obligado a aprobar con carácter previo al inicio de cada período de cumplimiento (Directiva artículo 9 y Ley 1/2005 artículos 14 a 19).

Es por medio del Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007, se determina el número global de derechos de emisión que se asignarán y el aprovechamiento aplicable para su asignación. En el Plan Nacional previsto para 2005-2007 se establecía una asignación gratuita de 172,31 millones de derechos en promedio anual. En el Plan se establece también una metodología de asignación individual a cada instalación. Concretamente, se establecen los criterios que habrán de ser tomados en consideración para determinar las perspectivas energéticas, la incidencia de las energías renovables, la estimación del consumo, el crecimiento previsible de la demanda en relación con el PIB, el consumo de carbón, petróleo, gas natural y, en fin, energía eléctrica de origen nuclear, entre otros aspectos.

Finalmente, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005, se aprobó la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión⁷³.

En la misma sesión del Consejo de Ministros se aprueba el Real Decreto 60/2005, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007. Este Real Decreto entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOE (es decir, el 22 de enero de 2005), pero con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2005. Mediante el artículo único de este Real Decreto se modificó el anexo del Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007, que había sido aprobado por el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, alterando el cuadro resumen incluido en el apartado 1 del Plan nacional de asignación de derechos de emisión, que resultó modificado en seis apartados, cambiando los tantos porcentuales de las emisiones de CO₂; el apartado 2.C del Plan nacional; el cuadro de reparto de derechos por actividades incluidos en el apartado 3 del Plan; el párrafo quinto del apartado 3.a, relativo al sector cerámica; el último párrafo del apartado 4.A), a), sobre el sector eléctrico; y el párrafo segundo del apartado 6.B, nuevos entrantes. De acuerdo con la parte expositiva del Real Decreto (párrafo cuarto), se pretendía mejorar las asignaciones «dado que en los últimos tres meses se ha dispuesto de dos fuentes de información importantes para mejorar la calidad de las estimaciones y la asignación de derechos correspondiente a cada sector: la presentación de solicitudes de asignación gratuita de derechos por parte de las instalaciones afectadas y el trámite de información pública de 20 días hábiles al que se ha sometido el listado con la propuesta de asignación individual».

Como ya se ha señalado, tanto el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005, como el Real Decreto 60/2005, del mismo día, han sido objeto de diversos recursos contencioso-administrativos ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Además de por el Real Decreto 60/2005, de 21 enero, posteriormente el Plan Nacional de asignación de derechos de emisión 2005-2007 sería modi-

73. Mediante Resolución de 26 de enero de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de enero de 2005, por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, el citado acuerdo fue publicado en el BOE núm. 24, de 28 de enero de 2005.

ficado por el Real Decreto 777/2006, de 23 junio. Este Real Decreto tuvo su origen en la Decisión de la Comisión Europea de 27 de diciembre de 2004, relativa al Plan nacional de asignación de derechos de emisión presentado por España. De acuerdo con esta decisión, resultaba imprescindible incorporar a su ámbito de aplicación todas las instalaciones de combustión de más de 20 MW de potencia térmica nominal. Además, la Comisión afirmaba que «el plan nacional de asignación podrá modificarse cuando la enmienda consista en modificar los derechos asignados a determinadas instalaciones dentro de la cuota total que deba asignarse a las instalaciones enumeradas en el plan como consecuencia de la mejora de la calidad de los datos».

Con el fin de abrir un nuevo plazo para la solicitud de autorización y derechos para las instalaciones antes mencionadas y habilitar al Consejo de Ministros para modificar el plan vigente, se añadió por medio del Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, un apartado 2 a la disposición transitoria primera de la Ley 1/2005, facultando al Consejo de Ministros para modificar el Plan, y un apartado 3 a la disposición transitoria segunda, en el que se estableció el procedimiento a seguir en relación con estas instalaciones.

Finalmente, por medio del Real Decreto 1370/2006, de 24 noviembre, el Gobierno aprobó el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012. Este segundo Plan también ha debido ser modificado, por medio del Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio, como consecuencia de la Decisión de la Comisión Europea de 26 de febrero de 2007, relativa al Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para 2008-2012 presentado por España, que condicionó su aprobación a la introducción de determinadas modificaciones (además de a la remisión de información relativa al modo en que los nuevos entrantes pueden acceder al mercado una vez agotada la reserva y del listado completo de instalaciones con su asignación individualizada de derechos). Las modificaciones exigidas se referían a un recorte del 0,28% de la cantidad total de derechos que asigna el Gobierno y a la reducción del porcentaje de créditos procedentes de mecanismos del Protocolo de Kioto de los que pueden hacer uso las empresas en función de su asignación individualizada.

5.3. EL DEBER DE MOTIVACIÓN

La falta de motivación es un elemento común a las sentencias en las que el Tribunal Supremo examina las distintas impugnaciones contra el Acuerdo de 21 de enero de 2005.

Aunque la referencia a la falta de motivación sea un elemento común, en algunas sentencias se detalla de forma más expresiva las carencias observadas en el expediente administrativo y en la resolución que puso fin al procedimiento. Entre éstas, la Sentencia de 1 de octubre de 2008, recurso núm. 86/2005, en la que se detallan las omisiones de la resolución y las del expediente, pero además se hace referencia a la existencia de un deber reforzado de motivación.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005, por el que se aprobó la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, se acompañó de un Anejo en el que dio respuesta de modo conjunto a las diversas observaciones formuladas por las empresas a propósito de la propuesta de asignación sometida a información pública. Pues bien, el Tribunal Supremo rechaza que tal cosa sea motivación suficiente (FJ cuarto):

«El contenido del expresado Acuerdo pone de manifiesto una falta de motivación de dicho acto administrativo, pues en el Anejo del mismo no se cita a los que han formulado observaciones, no se da respuesta concreta, aunque fuera de forma sucinta, a cada uno individualmente o por bloques determinados y concretos, ni, en fin, se alude a las específicas operaciones que han concluido en el cantidad asignada para el período en cuestión».

A las carencias de la resolución se unen las del expediente, pese a que durante la tramitación del mismo ya se hubiesen denunciado esas insuficiencias y omisiones por diversos interesados. Es decir, que no se trataría de una falta de motivación meramente formal, sino que iría acompañada de la omisión en los expedientes administrativos de datos esenciales. En este sentido, en otro pronunciamiento, la Sentencia de 1 de octubre de 2008, recurso 264/2005, se recoge la alegación del demandante sobre la relación de datos que habría sido necesario conocer –el factor de emisión específico, el de proceso y el de combustión, los datos de las emisiones históricas anuales medias del sector, las del proceso o las de combustión del período 2000-2002, la producción real anual media del sector para el período 2000-2002, y un largo etcétera–, alegación que es acogida expresamente (FJ tercero). Frente a la alegación del Abogado del Estado de que los datos determinantes estarían recogidos en el expediente, el Tribunal Supremo afirma de los datos que figuraban en el expediente que:

«... tales datos no permiten, ni con la ayuda o asesoramiento de un técnico o especialista en física o matemáticas desentrañar o esclarecer las operaciones realizadas para obtener esa asignación, en contra del parecer del Abogado del Estado, razón por la que debemos estimar que el acto administrativo impugnado, como sostiene la demandante, carece de suficiente motivación y con ello se le ha causado indefensión...».

Es decir, que aunque el Tribunal Supremo estima, con bastante flexibilidad, que no existe falta de motivación si las razones de la decisión pueden conocerse estudiando el expediente, éste también era insuficiente. Desde luego, el Tribunal Supremo no ha sido formalista. En sentencias como la de 1 de octubre de 2008, recurso núm. 86/2005, se admite expresamente, no sólo que la motivación puede realizarse por referencia a informes o dictámenes cuando se incorporen al texto de la misma (Ley 30/1992 artículo 89.5), sino también que «si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica “in aliunde” satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración» (se citan en apoyo de esta posición las Sentencias de 21 de noviembre de 2005, 12 de julio de 2004, 7 de julio de 2003, 16 de abril de 2001, 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990). Sin embargo, los informes incorporados al expediente no contendrían sino «consideraciones generales y explicación genérica sobre la asignación individual, que no desciende de ese plano general al caso concreto», por lo que no cabe apreciar de ninguna manera esa eventual motivación «in aliunde».

Siguiendo con la Sentencia de 1 de octubre de 2008, recurso núm. 86/2005, anteriormente citada, en ésta se afirma que en casos como el examinado se daría una exigencia de motivación «intensificada» (FJ quinto). Esta mayor intensidad derivaría de varios elementos, siendo uno de ellos el tratarse de una «actividad de reciente creación», aunque también un elemento sustantivo, el control de los tratos discriminatorios de los que pudiesen derivarse perjuicios a la competencia, y la propia dificultad de la materia, cuyo carácter técnico no puede llevar a la indefensión de los interesados.

El Tribunal Supremo muestra su preocupación por una motivación que permita comprobar el carácter no discriminatorio de las decisiones adoptadas:

«...han de evitarse diferencias injustificadas entre sectores de actividad o entre instalaciones, impidiendo la aparición de posiciones de ventaja. La proscripción, por tanto, de perjuicios a la competencia, la observancia del principio de no discriminación reclaman una *motivación que permita comprobar el respeto escrupuloso a tales principios*. Del mismo modo que la transparencia de este mercado de emisión emerge como un principio poderoso cuya aplicación precisa también de una motivación suficiente».

No obstante, debe tenerse en cuenta que la normativa, tanto comunitaria como nacional, ya contenía pronunciamientos en tal sentido. En el artículo 9.1 de la Directiva 2003/87 se especifica que el Plan Nacional de Asignación que deberá elaborar cada Estado «se basará en criterios objetivos y

transparentes [...], teniendo debidamente en cuenta las observaciones del público». Desarrollando esta idea, en la exposición de motivos del RD Ley 5/2004 señala que la metodología de asignación individual que establezca el Plan «deberá evitar la generación de diferencias injustificadas entre sectores de actividad o entre instalaciones, que supongan una posición de ventaja entre sectores o entre instalaciones», además de ser «coherente con las posibilidades técnicas y económicas de reducción de cada sector», lo que se plasmaría en la toma en consideración de «las previsiones de evolución de la producción» y de «las medidas de reducción adoptadas antes del establecimiento del mercado de derechos de emisión».

Además, en el propio Plan nacional de asignación de derechos de emisión, aprobado por Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, se especifica para el «reparto de derechos por actividades», que «si se han usado metodologías diferentes en distintos sectores, haya que justificar detalladamente que no hay discriminación» (apartado 3, A), además se señalar en el apartado dedicado a la «asignación de derechos a cada instalación», que «si se han usado metodologías diferentes para diferentes instalaciones, hay que justificar detalladamente que no hay discriminación», «si se han utilizado emisiones históricas, hay que indicar las directrices utilizadas y si los datos han sido verificados», además de la «indicación de si se ha considerado la acción temprana y se ha dado un tratamiento específico a las tecnologías limpias» (apartados 4, A, B y C).

Es más, en varias sentencias, como la de 1 de octubre de 2008, recurso núm. 86/2005, se invoca una Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de Comunidades Europeas, Sala 3, de 7 de noviembre de 2007, recurso de anulación T-374/2004, por la que se anuló la Decisión de la Comisión relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificado por Alemania al entender que la Comisión habría incumplido el deber de motivación al no justificar la aplicación del principio de igualdad de trato.

Finalmente, un elemento adicional que reforzaría el deber de motivación derivaría de la índole técnica y de la complejidad de la materia, por lo que «ha de aumentarse el esfuerzo por establecer una *explicación razonable, sucinta pero asequible*, y en todo caso que el destinatario del acto impugnado haya llegado a conocer las *razones por las que le ha correspondido una concreta asignación* de derechos de emisión». La razón última es que la complejidad técnica no puede traducirse en indefensión de los interesados:

«La complejidad de la operación de asignación no puede, en modo alguno, comportar la exención de motivación, o la devaluación de tal exigencia,

sino, por el contrario, ha de estimular la búsqueda de fórmulas concretas de exteriorización de las razones de la decisión, que sean específicas en relación con el destinatario del acto administrativo. De manera que *las motivaciones comunes que sirven a una pluralidad indeterminada de empresas, que se encuentran en diferente posición en el mercado, no puede ser una motivación suficiente*, pues sitúa a la parte en una *zona de indefensión al impedir combatir en plenitud la resolución administrativa*».

El Tribunal Supremo no se ha basado en una aplicación formalista del requisito de la motivación, sino que ha estimado los recursos contencioso-administrativos cuando entendía que la ignorancia sobre los motivos de una concreta asignación de derechos de emisión provocaba la indefensión del interesado. Cuando lo aducido eran cuestiones planteadas en el recurso eran de fondo, como en los casos de plantas de cogeneración examinadas más adelante, ha entrado en el fondo del asunto. Cuando, como consecuencia de la interposición de un recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, el recurrente ha llegado a conocer las causas de la denegación de su solicitud, al haberse introducido razones específicas en la denegación del mismo, el Tribunal Supremo no anula la resolución, aunque entienda que la decisión inicial no estaba suficientemente motivada. En este sentido, la Sentencia de 1 de diciembre de 2008, recurso núm. 320/2005 (FJ quinto):

«las carencias de motivación del acuerdo del Consejo de Ministros originario no son aquí determinantes de la invalidez del acto al no haber causado indefensión, entendida ésta en sentido material, pues la representación de la entidad demandante ha demostrado conocer el criterio aplicado por la Administración para realizar la asignación individual; y es precisamente ese criterio el objeto central de impugnación en sus escritos de demanda y de conclusiones, por más que en esos escritos la parte actora aduzca otros argumentos, y, entre, ellos el de la falta de motivación del acto impugnado».

Un planteamiento equivalente, pero con la peculiaridad de que no consta que el Consejo de Ministros contestase el recurso de reposición, sino que el conocimiento de la motivación se desprende de las propias alegaciones de la parte recurrente, aparece recogido en la Sentencia de 27 de noviembre de 2008, recurso núm. 311/2005. En esta sentencia se reconoce expresamente los defectos en la motivación del acto recurrido —«es cierto que el Acuerdo impugnado no constituye un modelo de lo que, con carácter general, ha de ser la motivación de un acto administrativo»—, pero no basta un defecto de forma para anular el acto administrativo, sino que será necesario que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, o dé lugar a indefensión de los interesados. En consecuencia:

«debemos tener en cuenta que la finalidad que cumple la motivación de los actos que no es otra que dar a conocer al destinatario del mismo las razones

concretas de la decisión administrativa adoptada, para que con tal conocimiento, el interesado pueda acudir ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez, puedan cumplir la función que constitucionalmente tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican, ex artículo 106.1 CE. Acorde con tal finalidad debemos concluir, en este caso, que la parte recurrente ha tenido cumplido conocimiento de las razones por las que la Administración ha realizado la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la cuantía que lo ha hecho, ha entendido la justificación de tal asignación y, en fin, *combate de forma coherente la interpretación de las normas de aplicación que ha realizado la Administración como presupuesto lógico a su asignación*».

5.4. UN PARÁMETRO RELEVANTE: LA ADAPTACIÓN PREVIA DE LAS INSTALACIONES A LAS TECNOLOGÍAS MENOS CONTAMINANTES

Como se ha señalado, el Tribunal Supremo considera que ha existido un defecto general de motivación en las asignaciones de emisiones, lo que le lleva a estimar en todos los casos las pretensiones de anulación planteadas por los demandantes. Al ser una cuestión formal, es de pronunciamiento preferente, de acuerdo con la jurisprudencia del propio Tribunal Supremo, sin embargo en algunos casos el Tribunal ha querido consignar su opinión sobre alguna de las alegaciones de fondo formuladas por los recurrentes, sin duda como advertencia a la Administración para que los tenga en cuenta a la hora de hacer una nueva asignación en ejecución de la sentencia.

El Tribunal Supremo ha sido sensible al argumento de algunos recurrentes, que aducen haberse adaptado a tecnologías menos contaminantes antes de la entrada en vigor del actual marco normativo, lo que les deja un margen mucho menor para reducir sus emisiones. Se trata de una pretensión muy razonable, tanto desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, como por criterios de justicia material. Además, tiene un claro reflejo en la normativa aplicable. Debe recordarse que en el art. 17. 2 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, dedicado a los criterios de asignación, se recogen entre otros, los siguientes:

«El plan establecerá la metodología de asignación individual que en todo caso deberá tener en cuenta la normativa comunitaria y, en particular, los siguientes criterios:

- a) Que no genere diferencias injustificadas entre sectores de actividad ni entre instalaciones, de conformidad con los artículos 87 y 88 del Tratado de la Comunidad Europea.
- b) Que sea coherente con las *posibilidades técnicas y económicas de reducción* de cada sector.

c) Las medidas de reducción adoptadas *antes del establecimiento del mercado* de derechos de emisión.

d) Las previsiones de evolución de la producción.

Podrán asimismo tenerse en cuenta el promedio de emisiones por producto y el potencial de reducción en cada actividad».

El Tribunal Supremo declara específicamente la aplicabilidad de este precepto en algunos casos, como es el resuelto en la Sentencia de 1 de octubre de 2008 (RJ 2008, 7455) y en la de 2 de diciembre de 2008. Pueden transcribirse las consideraciones del Tribunal Supremo en la primera de ellas (FJ tercero, *in fine*):

«No obstante, aun cuando no proceda analizar los otros motivos en que se basa la acción ejercitada por la demandante, debemos hacernos eco de la cuestión que ésta plantea cuando afirma que, entre los cálculos para llevar a cabo la asignación de derechos de emisión en cumplimiento de lo establecido en el ordenamiento jurídico que lo regula, y, en concreto, en el artículo 17.2 de la Ley 1/2005, sobre normas que han de regir la elaboración del Plan Nacional de asignaciones, *no se ha tenido en cuenta, para evitar diferencias injustificadas, que unas instalaciones han incorporado técnicas de producción menos contaminantes que otras, por lo que, de hecho, emiten menos gases, a pesar de lo cual a las que no se han modernizado, como sus emisiones históricas son superiores, se les asignan mayores derechos, lo que propicia que éstas, si actualizan sus sistemas de producción, tienen la posibilidad de emitir más gases de efecto invernadero sin tener que, a diferencia de las que ya eran antes más eficientes energéticamente, adquirirlos en el mercado, con lo que se propicia una desventaja competitiva, que, evidentemente, contradice lo dispuesto en el aludido artículo 17.2 a) b) y c) de la Ley 1/2005*».

5.5. LA PENALIZACIÓN DE DETERMINADAS CENTRALES TÉRMICAS POR MOTIVOS AMBIENTALES

En la Sentencia de 30 de septiembre de 2008, recurso núm. 244/2005, se abordan dos pretensiones muy diferentes planteadas en la demanda. En la primera de ellas, relativa a una central de ciclo combinado que adelanta su puesta en marcha sobre las previsiones iniciales, lo que es comunicado a la Administración en el trámite de alegaciones del procedimiento de asignación de derechos de emisión, el Tribunal Supremo se pronuncia a favor de la parte demandante, aplicando a sensu contrario una previsión normativa establecida para los supuestos de retrasos en el inicio de las actividades. Lo cierto es que la Subdirección General de Planificación Energética ya había emitido un informe durante la tramitación del recurso de reposición proponiendo la estimación, lo que no había sido tenido en cuenta por el Consejo de Ministros. De acuerdo con lo que se recoge en la sentencia, el informe se fundamentaba en la interpretación a contrario sensu del apartado 3 de la

Disposición transitoria tercera de la Ley 1/2005, idéntica a la contenida en el Real Decreto-ley 5/2004, en el que se contemplaba el supuesto de retraso de entrada en funcionamiento para las instalaciones previstas a partir de 1 de enero de 2005, supuesto en el que «en la transferencia de derechos a la cuenta de haberes del titular se descontará la parte proporcional al retraso». El Tribunal Supremo invoca dicho informe, considera «plenamente coherente con el principio de proporcionalidad» si se tiene en cuenta las dificultades de prever con exactitud el momento de la puesta en funcionamiento de una central eléctrica, dadas las dificultades tanto técnicas como jurídicas. En consecuencia (FJ cuarto):

«...si la propia norma apela al principio de proporcionalidad para reducir los derechos de emisión en los supuestos de retraso en el funcionamiento, lógico será, apelar al mismo principio en el supuesto contrario de adelanto de funcionamiento de las instalaciones y consiguientes emisiones, como en el supuesto de autos ha acontecido».

No obstante, resulta más relevante desde la perspectiva del Derecho ambiental el tratamiento dado a la otra pretensión, relativa a una central térmica alimentada con carbón, más concretamente, con lignito pardo, al parecer un combustible muy contaminante. Las consideraciones ambientales llevan al Tribunal Supremo a dar por buenas las consideraciones de la Administración, aplicando una fuerte penalización sobre las emisiones históricas de la central (FJ quinto):

«...debiendo, en consecuencia *aceptarse las explicaciones expresadas en el informe de la Administración [...] en el sentido de que con la fórmula empleada –consistente en el establecimiento de una penalización máxima del 55 % de las emisiones históricas de 2000/2002– se pretende favorecer a aquellas centrales que presentan un menor factor de emisión, y, por tanto, llevan a cabo una generación eléctrica menos contaminante.* La entidad recurrente acepta que la Central eléctrica que nos ocupa, debido al combustible que emplea (carbón lignito pardo), presenta *el mayor factor de emisión de todas las centrales térmicas de carbón peninsular*, por lo que, en consecuencia, y de conformidad con el criterio razonable utilizado, proporcionalmente le corresponderían unos *mínimos derechos de emisión*; dicho criterio se vio modulado al establecerse, para la asignación definitiva, el citado límite de emisiones (del 55 %) sobre el total de las emisiones históricas, el cual se obtuvo en función de los porcentajes que se obtenían en la asignación final de las centrales más contaminantes, entre las que se encontraba, la de autos (Meirama), junto con otras cuatro».

5.6. EL TRATAMIENTO ESPECÍFICO DE LAS INSTALACIONES DE COGENERACIÓN

En el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2005-2007, aprobado por Real Decreto 1866/2004, apartado 4, se contienen las explica-

ciones sobre la «asignación de derechos a cada instalación». Dentro de este apartado, en el punto 4, A) b), referido a los «sectores industriales», se dedica uno de los incisos a la «cogeneración»⁷⁴. En el Plan se destacan sus características de ahorro energético y de eficiencia tecnológica, con la consiguiente disminución de las emisiones. Por ello, en el Plan Nacional se les da un tratamiento específico en la asignación de derechos: «un factor de cumplimiento igual a 1 independiente del sector en que se integre la instalación de cogeneración (cobertura total de las emisiones esperadas)». El inciso del Plan Nacional referido a las instalaciones de cogeneración concluye señalando que lo anterior «se traduce en una asignación *suficiente* a las cogeneraciones, pues se les otorgan tantos derechos como emisiones se prevén».

De entre las sentencias dedicadas a la asignación de derechos de emisión, destaca la argumentación contenida en la primera de ellas, la Sentencia de 1 de octubre de 2008, recurso núm. 99/2005, de la que resulta especialmente significativo el fundamento de derecho cuarto. La discrepancia entre la Administración y la demandante se centraba en la interpretación del apartado 4, A), b) del Plan nacional de asignación de derechos de emisión 2005-2007. El demandante –y el perito procesal– defendían que el tratamiento

74. «Cogeneración: La cogeneración se considera una tecnología multisectorial que transforma la energía primaria en final con un alto rendimiento de transformación. Las medidas de ahorro a través de la cogeneración son debidas a:

–Implantación de nuevas instalaciones de cogeneración con mejor eficiencia tecnológica.

–Modificación de los equipos de las instalaciones ya existentes y aumento de la utilización de la planta en operación.

En la Planificación 2002-2011 la cogeneración es considerada por sus ventajas de ahorro energético, económicas y de disminución de emisiones como *una tecnología eficiente*. En el año 2002 la potencia instalada para esta tecnología se estimaba en 5752 MW con una generación aproximada del 11 % de la energía eléctrica.

La metodología de asignación que se utiliza para las instalaciones de cogeneración es conceptualmente similar a la que ya se ha expuesto para el resto de instalaciones. *Dado el indudable atractivo que estas instalaciones presentan desde el punto de vista medioambiental, se ha estimado oportuno darles un tratamiento específico en la asignación de derechos. Dicho tratamiento consiste en aplicar un factor de cumplimiento igual a 1 independiente del sector en el que se integre la instalación de cogeneración (cobertura total de las emisiones esperadas)*. De esta forma se garantiza un tratamiento equitativo entre cogeneraciones de distintos sectores industriales y se promueve el desarrollo de estas instalaciones. Así pues, la fórmula a utilizar sería:

$$A_i^{\text{cog}} = PE_s \times E_i^{\text{cog}}$$

siendo PE_s un factor que representa la evolución de las emisiones desde el período de referencia al año 2006. Nótese que el segundo miembro de esta ecuación representa las emisiones esperadas de la instalación suponiendo una evolución de sus emisiones históricas de referencia conforme a la tendencia prevista en el sector en que da servicio la cogeneración. *La ecuación anterior se traduce en una asignación suficiente a las cogeneraciones, pues se les otorgan tantos derechos como emisiones se prevén*».

singular a la tecnología de cogeneración comportaba que a esas instalaciones se les asignasen tantos derechos como emisiones se prevían. Sin embargo, la Administración defendía que en el Plan no se establece que las asignaciones a las plantas de cogeneración tengan que cubrir todas las emisiones reales que se produzcan en el período 2005-2007, sino que la previsión que utiliza el Plan nacional de asignaciones es la del sector de la cogeneración, sin introducir previsiones de evolución en el nivel de instalación, sino que el tratamiento favorable que establece el Plan iría dirigido a la cogeneración en su conjunto y no a cada una de las instalaciones del sector.

Sin embargo, el Tribunal Supremo hace referencia a que la regla «asignación suficiente a las cogeneraciones, pues se les otorgan tantos derechos como emisiones se prevén» se encuentra en el apartado 4 del Plan nacional de asignaciones, que lleva el título de «Asignación de derechos a cada instalación», y se refiere insistentemente a las instalaciones. Por ello, en la sentencia citada se concluye lo siguiente:

«Es decir, la norma prevé, en contra de lo que opina la Administración, una asignación suficiente para cada instalación de cogeneración, otorgándoles tantos derechos como emisiones se prevén [...], de modo que el referido tratamiento singular a las instalaciones de cogeneración implica que, salvo que se justificase por la Administración la imposibilidad de asignarles tantos derechos como emisiones tuviesen previstas debido a que ese tratamiento favorable a la cogeneración tendría como consecuencia una penalización excesiva de las instalaciones del sector que no dispongan de esa tecnología, la regla nos parece que no deja lugar a dudas al establecer que “se les otorgan tantos derechos como emisiones se prevén” para cada instalación y no, como sostiene la propia Administración, en atención a las previsiones de todo el sector, en el que da servicio la cogeneración, o en su conjunto».

Como consecuencia, el Tribunal Supremo procede a estimar la pretensión de la demanda en cuanto al fondo y asigna directamente en el fallo una determinada cantidad de derechos de emisión.

Jurisprudencia civil: responsabilidad por suelos contaminados y diversas inmisiones

M^a ÁNGELES PARRA LUCÁN

Sumario

	<u>Página</u>
1. Introducción	296
2. Suelos contaminados y relaciones jurídico privadas	297
2.1. Responsabilidad extracontractual del causante de la contaminación	297
2.2. Cláusulas que delimitan la responsabilidad del vendedor de un suelo contaminado	300
3. Responsabilidad civil por inmisiones	303
3.1. Prolongación, en el tiempo de la contaminación. Insatisfacción de las soluciones	303
3.2. El interés social de una actividad económica no le permite suprimir los derechos de los particulares	305
3.3. Prueba del nexo causal	305
3.4. Personas que deben responder	308
3.4.1. Responsabilidad del contratista frente a terceros	308
3.4.2. Responsabilidad por culpa <i>in vigilando</i> de la Administración	310
3.4.3. Responsabilidad del concesionario	311
3.4.4. Responsabilidad del propietario de la empresa	311
3.5. Solidaridad	312

* * *

1. INTRODUCCIÓN

No ha habido novedades legislativas durante el período a que se refiere el presente informe.

El estudio de la jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo confirma una incidencia cada vez mayor de la legislación ambiental en las relaciones entre particulares.

Podría resumirse las líneas jurisprudenciales en las siguientes ideas:

a) Entre particulares, frente al propietario, el empresario que contaminó una finca debe asumir los gastos de descontaminar, aunque ejerciera su actividad con las oportunas licencias administrativas y la acción contaminante se produjera no sólo antes de la transmisión sino incluso antes de la entrada en vigor de la ley de residuos.

A esta conclusión llega el Tribunal Supremo en la sentencia de 29 octubre 2008 (JUR 2008, 351089) aplicando la doctrina de la responsabilidad extracontractual. Técnicamente esta interpretación es un poco forzada pero, en la práctica, permite conseguir en la vía civil un resultado semejante al que pretende lograr la citada ley de residuos: que el contaminante asuma los gastos de la reparación y la restauración.

b) Puesto que el régimen de garantías y de saneamiento es disponible para las partes, salvo que el vendedor conociera los vicios y lo hubiera ocultado, en las relaciones entre particulares, la obligación del propietario vendedor de asumir los gastos de descontaminación frente al comprador se regirá por las cláusulas del contrato [sentencia del Tribunal Supremo 21 julio 2008 (RJ 2008, 4721)]. De ahí la importancia que tiene, en su caso, en la negociación de los contratos, prestar atención al régimen de responsabilidad por los gastos de descontaminación que cada parte esté dispuesta a asumir.

c) Las reglas de responsabilidad extracontractual resultan un expediente necesario para lograr la reparación de los daños causados a los propietarios de terrenos afectados por el área de influencia de una empresa altamente contaminante, pero la práctica pone de relieve la insatisfacción de cómo suceden las cosas en la realidad. La sentencia del Tribunal Supremo de 12 junio 2008 (RJ 2008, 4690) se ocupa de la reclamación de unos propietarios de fincas rústicas por los daños ocasionados por las emisiones de flúor de una empresa que ha sido condenada, por los daños causados en épocas anteriores, por sentencias del Tribunal Supremo de 24 mayo 1993 (RJ 1993, 3727) y de 14 marzo 2005 (RJ 2005, 2236). Lo que demuestra que en una zona degradada el control público no logra la protección de los intereses de

los particulares afectados, que se ven obligados a plantear sucesivos pleitos para lograr la reparación de los daños que sufren de manera continua.

d) La prueba del nexo causal entre la actividad contaminante (los vertidos a un río) y el daño sufrido por los particulares ofrece numerosas dificultades por la complejidad técnica de los informes periciales, sobre todo cuando no se ha producido un accidente aislado, y se trata de un medio con un alto nivel de degradación (sentencia del Tribunal Supremo 2 noviembre 2007 (RJ 2008, 13)].

2. SUELOS CONTAMINADOS Y RELACIONES JURÍDICO PRIVADAS

2.1. RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL CAUSANTE DE LA CONTAMINACIÓN

La STS 29 octubre 2008 (JUR 2008, 351089) es un ejemplo de cómo las decisiones de los tribunales civiles se han imbuido del principio de protección del medio ambiente. La sentencia viene a afirmar la obligación del empresario que contamina un suelo de asumir los gastos de descontaminarlo, a pesar de que ya no es el propietario, y a pesar de que se ha producido una cadena de transmisiones intermedias hasta llegar al actual propietario, que se ha hecho cargo de esos gastos. Se alcanza este resultado aplicando las reglas de responsabilidad extracontractual.

En el caso, el propietario actual de una finca contaminada ejercita una acción de daños por responsabilidad extracontractual contra un propietario anterior, que durante años explotó en la finca una actividad industrial de elaboración de fertilizantes. Lo llamativo es que la sociedad demandada, Ercros S.A., ejerció su actividad industrial desde el año 1938 hasta el año 1989, momento en que la vendió a una entidad inmobiliaria, quien la aportó a la Junta de Compensación de una unidad de ejecución de un plan. En 1994 Inmobiliaria Colonial, la ahora demandante, adquiere la finca por subasta. Consta en los hechos que la demandante no tiene conocimiento de la situación de la finca hasta el año 1999 (posiblemente por la aplicación por parte de la Administración de la Ley de residuos, de 1998), y que entonces se dirigió a Ercros, solicitando se hiciera cargo de todos los gastos de descontaminación. Tras la negativa de Ercros, el propietario actual asume la descontaminación y, a continuación, reclama a Ercros los gastos desembolsados. La sentencia es estimada en primera instancia, confirmada por la Audiencia y por el Tribunal Supremo en casación.

Cabría pensar que se trata de una aplicación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que establece la obligación del causante de la contami-

nación de realizar las operaciones de limpieza y recuperación. Subsidiariamente, son responsables los poseedores de los suelos contaminados y los propietarios no poseedores (art. 27.2). La Ley establece, además, que la transmisión del título del que trae su causa la posesión, o el mero abandono de la posesión, no eximen de las obligaciones previstas (art. 27.5). Los costes de limpieza y recuperación de los suelos contaminados correrán a cargo del obligado a realizar dichas operaciones (art. 28).

Pero no es esta la norma aplicada al caso, que es planteado en la demanda y resuelto por los tribunales como un supuesto de responsabilidad extracontractual, al amparo de los arts. 1902 y ss. del Código civil. La actividad industrial cesó antes de que se promulgara la Ley de 1998, y la empresa demandada y condenada recurre en casación denunciando que se le ha aplicado retroactivamente. Entiende, además, que conforme a la Ley de 1998 sólo la Administración puede exigir la obligación de descontaminar, y si la demandante lo hizo voluntariamente nada puede reclamarle, puesto que, además, tampoco ella estaba obligada a descontaminar el suelo, pues no fue la causante del daño y en cuanto propietaria la ley, como ley posterior, no le era de aplicación. Sin entrar a analizar algunos de los problemas que podría plantear la interpretación de los preceptos que establecen la obligación de descontaminar y las relaciones entre ellos, el Tribunal Supremo desestima este motivo del recurso porque la acción ejercitada y estimada es la de responsabilidad extracontractual.

Dando por supuesto que la acción ejercitada es la de responsabilidad extracontractual, se plantea en el caso si ha transcurrido el plazo de prescripción. La empresa demandada y condenada recurre en casación y denuncia infracción por violación del artículo 1968.2 del Código Civil, debido a que no hubo daños continuados, y, por tanto, entiende, se ha producido la prescripción de la acción ejercitada, porque la actividad de producción de fertilizantes de la recurrente finalizó en el año 1989, de modo que considera imposible que se siguieran «causando» daños, que además es cuestión diferente de la permanencia de sus efectos al tiempo en que se entera la actora. No deja de tener razón la empresa recurrente, pero el Tribunal Supremo desestima el motivo con el argumento de que la posibilidad de ejercer la acción, y con ello el comienzo del plazo de prescripción, se produce cuando el perjudicado tiene conocimiento de conocimiento del acto perjudicial o del daño objeto de reclamación (art. 1968 y art. 1969 del Código Civil).

Este planteamiento supone una adaptación al caso concreto de la doctrina sobre el comienzo del plazo de prescripción en el ámbito de la responsabilidad extracontractual. Que el plazo no comienza hasta que el perjudi-

cado tiene conocimiento del daño se ha utilizado por la jurisprudencia habitualmente en el ámbito de las lesiones, en el sentido de que sólo cuando se conoce el alcance exacto de las mismas puede llevarse a cabo la reclamación. Sin embargo, aplicar esta doctrina a una reclamación basada en que el objeto del contrato está dañado, pero no por un vertido de un tercero posterior a la adquisición, sino que ya lo estaba cuando se adquirió, resulta forzado. En realidad, estaríamos ante un caso típico de responsabilidad contractual.

El Tribunal Supremo sostiene que este supuesto entra tanto dentro de la responsabilidad contractual como de la extracontractual, aplicando la doctrina jurisprudencial de la «unidad de la culpa civil», y considera aplicables las reglas de la responsabilidad extracontractual. Por lo que se refiere a la aplicación de ese régimen al caso concreto, frente a los argumentos de la empresa demandada de haber actuado conforme a las licencias otorgadas, el Tribunal Supremo cita la doctrina del nivel de diligencia exigible, que no es bastante si se ha causado un daño, así como con la doctrina de la responsabilidad por riesgo, conforme a la cual, quien obtiene un beneficio debe asumir las consecuencias desventajosas. El daño se identifica con la situación del suelo contaminado y la relación de causalidad con el hecho de haber sido la empresa demandada la que, desde 1938 hasta la fecha en que enajenó la finca, llevó a cabo en la finca la labor industrial contaminante.

Tanto la doctrina del nivel de diligencia como la responsabilidad por riesgo son conocidas doctrinas de la Sala Primera en materia de culpa extracontractual. Su aplicación al caso resulta sin embargo extraña, puesto que el demandante compra una finca que ya está contaminada.

La interpretación jurisprudencial equivale a una aplicación directa del principio «quien contamina paga». El daño se causa en una finca que pertenece a la empresa contaminante como consecuencia del ejercicio durante años de una actividad industrial en la misma. Naturalmente que no existe un derecho a contaminar una finca propia y que, incluso con anterioridad a la ley de residuos, hubiera podido entenderse que había un ejercicio antisocial o abusivo del derecho de propiedad. La cuestión es si el análisis de las relaciones entre quien contamina y un adquirente ulterior de la finca debe ser abordado exclusivamente desde esta perspectiva.

Admitamos que la acción contaminante de Ercros es la acción dañosa que causa perjuicio a Inmobiliaria Colonial. Admitir, sin embargo, que con independencia del momento en que Ercros contaminó y, con independencia del momento en que dejó de ser propietario de la misma, el plazo de prescripción sólo empezó a correr cuando Inmobiliaria Colonial tuvo conoci-

miento de la necesidad de descontaminar para poder construir en la finca, no parece una hipótesis generalizable para cualquier hipótesis parecida. Basta pensar en las dificultades a que se enfrentaría si en lugar de tratarse de una persona jurídica que se mantiene en el tiempo se tratara de una persona física que hubiera fallecido en el momento de presentarse la demanda. ¿Se trataría de imputar la responsabilidad a sus herederos?

Pero, en mi opinión, la principal objeción a que se enfrenta el enfoque del problema desde la perspectiva de la responsabilidad extracontractual, tiene que ver con los daños que se indemnizan. La identificación de los mismos con los gastos de descontaminación, con independencia del precio pagado por la finca y de su valor actual, no resulta satisfactoria. Puesto que Inmobiliaria Colonial ha adquirido una finca contaminada, estamos ante un supuesto de falta de conformidad del objeto de la compraventa que, en atención a las circunstancias de cada caso, podría enfocarse como una hipótesis de error, o de dolo, o como un caso de saneamiento por vicios ocultos, de cargas ocultas o de incumplimiento contractual. No sabemos si la contaminación del suelo fue un dato que jugó al fijar el precio inicial, si al comprador le seguiría interesando la finca, que se ha revalorizado urbanísticamente, a pesar de asumir él los gastos de la descontaminación, o incluso si al antiguo propietario le interesaría más que se resolviera la venta, recuperar el precio, descontaminar él y vender la finca a un tercero o explotarla urbanísticamente él mismo. La estrategia de una acción contractual, en todo caso contra el vendedor, dependería de muchos datos, y no sólo del importe de los gastos de la descontaminación. A su vez, el comprador que viera resuelta la venta o al que se le exigiera responsabilidad podría dirigirse contra su vendedor. Puede parecer que, con la interpretación del Tribunal Supremo, se ahorran pasos para llegar a un resultado semejante. Se olvida, sin embargo, que el régimen de la responsabilidad contractual es más adecuado porque permite tener en cuenta el cálculo que de sus intereses hacen las partes antes de contratar.

No siempre la óptica del interés general del medio ambiente es el único criterio que debe tenerse en cuenta cuando el conflicto, entre particulares, a lo que afecta en realidad es a sus intereses económicos privados.

2.2. CLÁUSULAS QUE DELIMITAN LA RESPONSABILIDAD DEL VENDEDOR DE UN SUELO CONTAMINADO

La obligación legal del propietario de proporcionar al comprador información sobre la realización en la finca de una actividad contaminante está

incidiendo en el ámbito de la contratación (art. 27.4 de la Ley de residuos 10/1998, de 21 de abril).

Desde luego que, si se produce un daño, cabe exigir la reparación de los defectos o una reclamación de cantidad por los gastos y otros daños experimentados, y tal y como ha venido sucediendo, hasta ahora, en el ámbito de suelos contaminados, con independencia de que así se hubiera pactado en el contrato. La falta de información, sin embargo, puede dar lugar a otras acciones, como la de anulabilidad del contrato por error o dolo, o a una acción de resolución por incumplimiento, según las circunstancias. Es una realidad la inclusión en los contratos de cláusulas que distribuyen el riesgo de la contaminación entre las partes.

La STS 21 julio 2008 (RJ 2008, 4721) se ocupa, precisamente, de la cláusula por la que el vendedor había de resarcir a la compradora por los costes derivados de cualquier actuación administrativa en materia de contaminación del subsuelo, siempre que se derivase de actividades contaminantes anteriores al contrato. Una de las fincas había sido adquirida por la compradora a Cepsa, que la había dedicado a manipulación y tratamiento de aceites e hidrocarburos, y había un informe de 1994 sobre el estado de contaminación del suelo. El tenor de la cláusula que se interpreta es el siguiente:

«En cuanto a la legislación medioambiental, Profesa Barcelona I, S.A. acompaña un informe de la empresa Audi Hispania Medio Ambiental, S.A. realizado al tiempo de efectuarse la compra por parte de dicha sociedad e incorporado al título adquisitivo, sobre los terrenos objeto de la presente compraventa, cuyo informe, por fotocopia me entregan e incorporo a esta escritura. Profesa Barcelona I, S.A. resarcirá a Sociedad Española de Carburos Metálicos de todos los costes, multas y gastos (incluidos Abogado y Procurador) derivados de cualquier actuación administrativa o de otra índole promovida por autoridad legítima competente en materia de contaminación del subsuelo y siempre que la incoación se derive directa y exclusivamente de actividades contaminantes anteriores a esta escritura. Profesa Barcelona I, S.A. deberá ser informada por Sociedad Española de Carburos Metálicos, con toda diligencia de la incoación de la actuación administrativa, en cuyo expediente se constituirá en parte, si legalmente fuere posible, en orden a la defensa de sus intereses en dichos expedientes. Sociedad Española de Carburos Metálicos no podrá aceptar sin la conformidad escrita de Profesa Barcelona I, S.A. ninguna resolución o resultado de aquellos expedientes. La presente garantía incluye, por convenio expreso entre las partes, la obligación de saneamiento por vicios ocultos derivados de todo lo expuesto en este apartado E) y tendrá como límite económico a cargo de Profesa Barcelona

I, S.A. la suma de cincuenta millones de pesetas, extinguiéndose automáticamente por todo el día 22 de julio de 1999».

Es decir, las partes pactan una doble garantía: 1) la derivada de posibles actuaciones de carácter administrativo que afectaran negativamente al adquirente de los terrenos por razón de la contaminación de los mismos generada con anterioridad a su adquisición y, 2), la referida a saneamiento por vicios ocultos. El ejercicio de esta última acción tenía caracteres distintos pues no sólo comportaba la sujeción a un límite económico sino que requería además la alegación de que, presupuesta la situación de contaminación que afectaba a los terrenos y que era conocida por la parte compradora, había resultado con posterioridad la existencia de una situación de mayor gravedad, oculta para el adquirente, que habría de ser objeto de especificación y prueba de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1484 y siguientes del Código Civil.

En julio de 1999, después de la promulgación de la Ley de residuos, el comprador interpone demanda solicitando condena al pago de los costes que ocasione la limpieza de los terrenos vendidos hasta un importe máximo de ciento sesenta millones de pesetas, condenándole a satisfacer las sumas que se acrediten en el curso del procedimiento como adecuadas para liberar los terrenos vendidos de cualquier contaminación y limitaciones de cualquier índole hasta que queden tales terrenos saneados y aptos para ser dedicados a cualquier actividad, con el límite máximo de ciento sesenta millones de pesetas. La sentencia es desestimada en primera instancia pero estimada en apelación. Contra la sentencia de la Audiencia interpone recurso de casación el vendedor.

La demanda del comprador vino propiciada por la entrada en vigor de la Ley de residuos. En realidad, el comprador demandante basaba su reclamación en la necesidad de ajustar el estado de las fincas a las exigencias de carácter administrativo que derivaban de la entrada en vigor de la Ley 10/1998, de 21 de abril. Entiende, el Tribunal Supremo, en cambio, que hay que atenerse al contrato, y conforme a él, no se da ninguna de las circunstancias previstas en el mismo para que el vendedor deba pagar gasto alguno:

«Lo previsto en el contrato era que la vendedora había de resarcir a la compradora por los costes, multas y gastos (incluidos abogado y procurador) derivados de cualquier actuación administrativa o de otra índole promovida por autoridad legítima competente en materia de contaminación del subsuelo siempre que la incoación se derive directa y exclusivamente de actividades contaminantes anteriores a la fecha de la escritura de venta, por lo que se preveía la incoación de expediente administrativo sobre el que la compra-

dora debía informar a la vendedora, según lo expresamente pactado, para que esta última pudiera constituirse en parte y la citada compradora no podía, según expresaba el contrato, aceptar ninguna resolución o resultado del expediente sin la conformidad escrita de la vendedora. Esta situación no se dio, como acertadamente se sostuvo por las sentencias recaídas en ambas instancias, pues no podía considerarse producida por la mera entrada en vigor de una nueva Ley posterior al contrato (Ley 10/1998, de 21 de abril) sobre normas reguladoras en materia de residuos) que pudiera contener nuevas y mayores exigencias de carácter administrativo si no era seguida de la incoación del expediente a que su aplicación pudiera dar lugar».

Se trata, ciertamente, de una interpretación literal y estricta del contrato. Si, con arreglo a la nueva ley, el propietario podía ser obligado a reparar el suelo lo que debía hacer era, con arreglo a lo pactado, informar al vendedor, para que él pudiera intervenir en el expediente.

3. RESPONSABILIDAD CIVIL POR INMISIONES

3.1. PROLONGACIÓN, EN EL TIEMPO DE LA CONTAMINACIÓN. INSATISFACCIÓN DE LAS SOLUCIONES

Los problemas de las empresas que realizan labores contaminantes aun cumpliendo las normas reglamentarias se prolongan a lo largo del tiempo. El propietario de la empresa debe asumir como un coste más de su actividad las indemnizaciones que debe abonar a los propietarios de fincas colindantes, y no es raro que, para evitarlo, se lleven a cabo negociaciones para adquirir todas las fincas del área de influencia de la actividad contaminante. Cuando no se alcanza un acuerdo entre las partes, la vía civil queda como una alternativa para resolver las reclamaciones de los propietarios afectados, y cuya situación no es resuelta por los controles administrativos de la actividad empresarial. Así lo demuestra el caso que da lugar a la STS 12 junio 2008 (RJ 2008, 4690).

La situación no deja de ser insatisfactoria, pues lo que acaba sucediendo es que los propietarios de explotaciones agrícolas de la zona, en definitiva, reciben una compensación económica por la privación del libre uso de sus fincas. Formalmente, las indemnizaciones se solicitan y se otorgan por los tribunales como pérdida de la producción agrícola, pero dado el tiempo transcurrido desde que se inició la actividad contaminante llega un momento en que sólo tiene sentido hablar ya de lucro cesante, pues hace años que no se obtienen cosechas.

En el caso que da lugar a la STS 12 junio 2008 se ejercita acción de responsabilidad al amparo del artículo 1902 y 1908. 2º del Código Civil por los daños causados en las fincas de los actores por las emanaciones tóxicas de flúor de las instalaciones propiedad de los demandados Alúmina, S.A. y Aluminio, S.A. Lo llamativo de la citada sentencia es que pone fin a la reclamación de un grupo de propietarios que llevan pleiteando por el mismo asunto desde hace casi treinta años y hay ya tres sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo en las que, sucesivamente, se resuelven las reclamaciones de indemnización de los daños que se han ido produciendo por la actividad industrial a lo largo del tiempo. La historia de estas reclamaciones, brevemente es la siguiente:

1º) En 1980, varios propietarios presentan demanda solicitando la indemnización por los daños sufridos por las respectivas fincas de su propiedad, durante los años agrícolas de 1980, 1981 y 1982, como consecuencia de las emanaciones de flúor y otros gases tóxicos, procedentes de la factoría de aluminio de las entidades demandadas, sita en San Ciprián (Lugo). Este proceso termina con la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 mayo 1993 (RJ 1993, 3727).

2º) Se presenta nueva demanda en 1994, contra las mismas demandadas y se pide, atendiendo al informe pericial, una indemnización de daños causados entre los años 1983 hasta 1994, calculando también los que se producen de manera segura hasta el año 1997.

Este proceso termina con la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 marzo 2005 (RJ 2005, 2236), que confirma la de la Audiencia: cumpliéndose las normas reglamentarias, dice el Tribunal Supremo, la contaminación existe. Las empresas «Alumina Española, S.A.» y «Aluminio Español, S.A.» están incluidas en el inventario de industrias con cargas contaminantes de la Comunidad Autónoma Gallega y el informe pericial es contundente: «se han apreciado daños visibles en las distintas partes del arbolado y cosechas existentes, motivadas por la toxicidad del fluor: necrosis, defoliación, malformaciones de frutos, síntomas éstos de influencia de este metaloide y no de enfermedades endémicas, aconsejan que no se utilice ni para consumo humano ni de ganado». Por ello no es suficiente para excluir la responsabilidad de la empresa que hubiere observado toda la normativa reglamentaria cuando no obstante se produjeron daños pues en tal supuesto todavía faltó alguna previsión para evitarlos.

La sentencia de 2005 aclara que la del año 1993 estimó la acción de los mismos demandantes o sus causantes contra las mismas sociedades demanda-

das y ahora se reclama la indemnización por los subsiguientes daños causados con posterioridad, incluyendo los que se seguirán causando:

«Que mientras las entidades demandadas mantengan sin cambio ni alteración su sistema productivo y sigan emitiendo al aire sustancias contaminantes para las fincas agrícolas de los demandantes, ocasionándoles daños en su producción agrícola, vienen obligadas a indemnizar a cada uno de tales demandantes, en cada uno de los años siguientes al de 1994 o en la parte proporcional de año, si alguno no es completo, con una cantidad igual para cada finca de la que resulten ser dueños en el momento de su percepción, a la calculada para el año 1994, aumentada o disminuida con arreglo a los índices de precios al consumo que publica el Instituto Nacional de Estadística u Organismo que le sustituya, o bien con arreglo a las bases que se establezcan en la sentencia o en ejecución de la misma, según el resultado de la prueba».

3º) En el año 2000 los propietarios perjudicados presentan nueva demanda. Esta reclamación culmina, ocho años más tarde, con la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 junio 2008 (RJ 2008, 4690).

3.2. EL INTERÉS SOCIAL DE UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA NO LE PERMITE SUPRIMIR LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

Así lo afirma expresamente la STS 12 junio 2008 (RJ 2008, 4690):

«El ordenamiento jurídico no puede permitir que una forma concreta de actividad económica, por el sólo hecho de representar un interés social, disfrute de un régimen tan singular que se le autorice para suprimir o menoscabar, sin el justo contravalor, los derechos de los particulares, antes por el contrario *el interés público de una industria no contradice la obligación de proceder a todas las instalaciones precisas para evitar los daños, acudiendo a los medios que la técnica imponga para eliminar las inmisiones, como tampoco excluye la justa exigencia de resarcir el quebranto patrimonial ocasionado a los propietarios de los predios vecinos*».

3.3. PRUEBA DEL NEXO CAUSAL

La STS 2 noviembre 2007 (RJ 2008, 13) se ocupa de un complejo caso en el que una empresa, AGRIPLANT, S.A., que explota un vivero de plantas en la finca denominada Can Nofre de Santa Maria de Palautordera, toma agua para riego de un pozo. El pozo recibe agua de un acuífero que a su vez se alimenta del río Tordera. En este río se realizan vertidos contaminantes:

en la zona existen diversas empresas así como diversas poblaciones que realizan sus vertidos.

La finca de la demandante, Can Nofre, se dedica al cultivo en contenedor de coníferas y arbustos ornamentales, multiplicación y forzado o acabado de la planta. El suministro del agua de riego procede del pozo situado en el margen derecho del río Tordera. Aguas arriba del pozo de captación de AGRIPANT, S.A. (aproximadamente a 200 metros) se encuentra el desagüe de la depuradora de TINTES y APRESTOS GUIÑAU, S.A. La actividad de esta entidad es la aplicación de diferentes tratamientos a materias vegetales, tratamientos que se efectúan, por regla general, mediante productos químicos en solución acuosa. Una vez efectuado el tratamiento, el agua, con concentraciones más o menos elevadas de productos químicos, tiene que ser vertida. TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., dispone de una estación de tratamiento de aguas residuales. En el momento de los hechos que han generado este litigio, la depuradora de TINTES y APRESTOS GUIÑAU, S.A., no sólo trataba las aguas de su industria, sino también las aguas de la población de Santa Maria de Palautordera y de Sant Esteve de Palautordera.

Durante el mes de julio de 1994, AGRIPANT empezó a observar necrosis en las hojas de determinadas especies, defoliaciones y paradas de crecimiento vegetativo. Durante el mes de agosto las plantas afectadas presentaron daños más severos que llegaron a provocar la muerte de las plantas o bien la pérdida de la calidad y valor ornamental. También en este período, planteles de algunas especies perdieron totalmente la viabilidad y resultaron finalmente muertos.

Interpone demanda ejercitando tres acciones:

1) negatoria, con el fin de que se acordara la cesación de la inmisión en su finca de los lixiviados u otras sustancias contaminantes procedentes del colector o las balsas de TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., que las recibía, a su vez, de CESPAS GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A., titular de un vertedero de residuos industriales;

2) de adopción de medidas precautorias o de resguardo tendentes a evitar las inmisiones no tolerables, e

3) indemnizadora, de condena solidaria de las demandadas por los daños y perjuicios causados en determinadas especies del vivero de AGRIPANT, S.A., el verano de 1994, por la contaminación del agua de riego de las plantas a causa de los vertidos de TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., en el río Tordera, en cuyo margen se ubica el pozo del que se abastece la actora.

La demandante accionaba también contra la JUNTA DE RESIDUS, la JUNTA DE SANEJAMENT y el AYUNTAMIENTO DE SANTA MARIA DE PALAUTORDERA por su negligencia al no controlar los vertidos contaminantes.

La demanda se ejercita también contra otra empresa, CESPА GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A., que desarrolla como actividad el depósito de residuos sólidos urbanos o industriales asimilables a urbanos en un vertedero controlado situado en las cercanías. Produce efluentes líquidos contaminantes, los denominados lixiviados, que se generan por la infiltración del agua de la lluvia en el vertedero o por el drenaje de los mismos líquidos que acompañan los residuos sólidos. CESPА GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A., no dispone de planta depuradora propia de efluentes líquidos, sino que los lixiviados que produce se conducen a la depuradora de TINTES APRESTOS GUIÑAU, S.A., en virtud de un contrato entre ésta y CESPА GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.

El Juzgado de Granollers desestimó la demanda porque, aunque consideró acreditados, por un lado, los daños del vivero de AGRIPANT, S.A., y por el otro, el mal funcionamiento de la depuradora de TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., no estimó probada la relación de causalidad entre este mal funcionamiento y los daños producidos a la actora. AGRIPANT, S.A., recurre en apelación esta sentencia.

La Audiencia de Barcelona, en sentencia de 14 febrero 2000 (JUR 2000, 182546) estima el recurso de apelación en el sentido de considerar acreditado en nexo causal, y condenar, a TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., y tiene en cuenta para ello la compleja prueba documental aportada en el juicio (fundamentalmente, una comunicación de la JUNTA DE SANEJAMENT al alcalde de Santa Maria de Palautordera y una «nota interna» del jefe del Departamento de Calidad de las Aguas de la JUNTA DE SANEJAMENT en el Área Técnica Control de Depuración). La Audiencia considera que, más allá de un genérico mal funcionamiento de la depuradora, al que se refiere el Juez de primera instancia como único dato constatado en los autos, el contenido de la documentación relacionada y el de los expedientes incoados a TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., por la JUNTA DE SANEJAMENT unidos a los autos del juicio, conducen a concluir que la contaminación del agua de riego utilizada por AGRIPANT, S.A., procedente del pozo del río Tordera, tenía la causa en los vertidos de TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., como resulta de la comparación de los valores de los múltiples análisis efectuados el verano de 1994. La toma de muestras por los órganos correspondientes de la JUNTA DE SANEJAMENT antes y después del punto

de vertido de TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., obliga a descartar la hipótesis apuntada por uno de los peritos del juicio sobre la posibilidad de que la contaminación en examen proviniera de otros vertidos aguas arriba de la instalación de TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A.

La sentencia de la Audiencia Provincial se funda, en síntesis, en que una valoración de la prueba permite considerar probado el daño sufrido por la actora y la existencia de una relación de causa-efecto entre la variación de la calidad del agua y los daños observados en la producción; y que la contaminación del agua del riego utilizada por la demandante procedente del pozo del río Tordera traía su causa de los vertidos de Tintes y Aprestos. La sentencia afirma que los límites bajo los que fue autorizado el vertido de aguas residuales resultaron incumplidos según los expedientes administrativos aportados. Consideró aplicable respecto de esta demandada el art. 3.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1990, de 9 de julio en cuanto a la responsabilidad por inmisiones y acción negatoria, así como el art. 1908.4 del Código Civil.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 2 noviembre 2007 confirma la sentencia de la Audiencia, y no revisa el análisis de la relación de causalidad, de carácter fáctico y excluido, por tanto, de la casación.

3.4. PERSONAS QUE DEBEN RESPONDER

3.4.1. Responsabilidad del contratista frente a terceros

Ya he señalado que, en el caso de la sentencia del Tribunal Supremo 2 noviembre 2007 (RJ 2008, 13), la demanda se interpuso, además de contra la empresa que realizó los vertidos contaminantes al río del que se alimentaba el pozo de donde tomaba el riego la demandante contra otra empresa, CESP.A. Esta empresa desarrolla como actividad el depósito de residuos sólidos urbanos o industriales asimilados a urbanos en un vertedero controlado, y al carecer de depuradora, había concertado con TINTES Y APRESTOS GUIÑAU, S.A., un contrato para que esta depurara los efluentes líquidos contaminantes, denominados lixiviados, generados por la infiltración del agua de lluvia en el vertedero.

La Audiencia absuelve a CESP.A porque entiende que, si bien con carácter general, el contrato celebrado por CESP.A con TINTES no le exonera de la responsabilidad por daños derivados de la contaminación producida por aquellas sustancias, lo cierto es que en el caso ninguna prueba permite sostener la relación causal entre los lixiviados del vertedero de residuos de CESP.A y el efecto contaminante de los vertidos de TINTES Y APRESTOS.

La demandante interpone recurso de casación, pretendiendo la condena de CESPА, lo que es desestimado por el Tribunal Supremo:

1º) El recurso se funda, en síntesis, en que, según el artículo 98 Ley de contratos de las Administraciones Públicas de 1995, es obligación del contratista indemnizar los daños y perjuicios que se causan a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, por lo que la imputación del subcontratista no puede eximir al contratista, en este caso CESPА, que había subcontratado el servicio de tratamiento de aguas residuales a TINTES Y APRESTOS.

El Tribunal Supremo desestima el motivo por las siguientes razones:

– La Ley que se cita como infringida entró en vigor en el año 1995, con posterioridad al momento de producción de los hechos, que tuvieron lugar en el verano de 1994, por lo que no puede resultar aplicable en el caso enjuiciado.

– El principio de Derecho administrativo invocado sobre responsabilidad del contratista por los actos realizados en perjuicio de tercero en ejecución del contrato, excepto en los supuestos en que debe responder directamente la Administración (que ciertamente podría apoyarse en otras normas y jurisprudencia administrativa), no puede estimarse infringido por la sentencia recurrida. Esta comienza por afirmar que el contrato que CESPА tenía con TINTES Y APRESTOS, en virtud del cual asumía la tarea de depurar los lixiviados que desprenden los residuos sólidos, no exonera al titular del vertedero de la responsabilidad por daños derivados de la contaminación producida por aquellas sustancias.

Sin embargo, aclara el Tribunal Supremo que la responsabilidad del contratista respecto de terceros solamente se extiende a aquellos actos en los que concurren los presupuestos y requisitos para la existencia de responsabilidad civil. La razón por la cual la sentencia recurrida niega la responsabilidad de CESPА radica en que no concurre uno de estos presupuestos, dado que no se ha probado el nexo de causalidad entre las actividades derivadas de la ejecución del contrato entre ambas sociedades, que versaba sobre la depuración de residuos sólidos a cargo de la primera, y los desperfectos producidos, pues únicamente se ha probado que estos procedían de los vertidos realizados por TINTES Y APRESTOS, pero no de los lixiviados procedentes de CESPА y, como es sabido, no puede revisarse en casación la valoración de la prueba efectuada por el tribunal de instancia.

La invocación del art. 98 de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, dado su carácter genérico, dice el Tribunal Supremo, no puede

sustituir la invocación del precepto o preceptos en que se funda la responsabilidad civil que se reclama del contratista.

2º) Se utiliza por la demandante recurrente otro argumento para lograr la condena de CESPAs: el principio de responsabilidad por el funcionamiento de la gestión de los residuos no urbanos, pues CESPAs subcontrató el servicio de depuración con TINTES Y APRESTOS, pero no fue condenada

El Tribunal Supremo rechaza también este argumento, pues la falta de prueba del nexo de causalidad entre la actividad de CESPAs sobre gestión de residuos y los daños producidos impide también considerar infringido por la sentencia recurrida el principio de responsabilidad por el funcionamiento de la gestión de los residuos tóxicos y peligrosos recogido en la disposición legal citada como infringida (el art. 6 de la Ley 20/1986, derogada y sustituida por la Ley 10/1998, de 21 de abril), en la medida en que este principio pretenda tomarse como fundamento de una responsabilidad civil de la misma frente a terceros por la actividad realizada en la gestión en régimen de concesión de una actividad de tal naturaleza.

3.4.2. Responsabilidad por culpa *in vigilando* de la Administración

En el recurso de casación a que pone fin la STS 2 noviembre 2007 (RJ 2008, 13), la recurrente denuncia inaplicación de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia de la Sala, en relación al art. 89.a) de la Ley 29/1985, de Aguas (precepto que prohíbe efectuar vertidos directos o indirectos que contaminen las aguas). El argumento se basa en que la Administración incurrió en culpa *in vigilando*, al permitir el funcionamiento defectuoso de la depuradora.

El Tribunal Supremo rechaza el motivo porque:

«La titularidad de una competencia administrativa de policía no comporta por sí misma la asunción de responsabilidad por parte de la Administración en relación con los daños causados por las infracciones cometidas por parte de los sujetos sometidos a la intervención administrativa. Este motivo funda únicamente dicha responsabilidad en la existencia de una prohibición de efectuar vertidos directos o indirectos contaminantes formulada en el artículo 89.a) de la Ley 29/1985 –derogada por el RDLeg. 1/2001– que refunde y adapta la legislación existente en materia de aguas–. Pero es menester la concurrencia de los requisitos necesarios para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, que la Ley genéricamente cifra en la existencia de un nexo de causalidad con el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos

y en la existencia de un título de imputación a la Administración que excluya el deber del perjudicado de soportar el daño.

En el caso examinado la parte recurrente ni siquiera cita los preceptos legales que articulan los requisitos que deben integrar la responsabilidad de la Administración, por lo que no puede apreciarse la existencia de dicha responsabilidad partiendo de *la simple existencia de un daño y de su conexión objetiva con las competencias administrativas encaminadas a evitarlo, pues esta relación no demuestra la existencia de un nexo de causalidad con la actividad administrativa ni de un título que justifique la imputación del daño producido a la Administración competente*».

3.4.3. Responsabilidad del concesionario

En la misma sentencia citada de 2 noviembre 2007, la condena de CEPSA, y de la Administración Autonómica, se pretende, además, con el argumento de que, actuando CEPSA como concesionaria, debe imputarse a ésta y a la Administración el daño producido por haber otorgado ésta una concesión a la empresa carente de depuradora, dadas las competencias en materia de medio ambiente reconocidas a la Administración autonómica por el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Como afirma el Tribunal Supremo para rechazar este motivo del recurso de casación, se pretende deducir de la mera existencia de la competencia en favor de la Administración la responsabilidad de la misma sin justificar la concurrencia de los presupuestos necesarios para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, fundada en preceptos legales cuya infracción no se invoca ni se justifica.

3.4.4. Responsabilidad del propietario de la empresa

Según la STS 12 junio 2008 (RJ 2008, 4690), en el caso de grupo de empresas, en el que una de ellas controla a otras, la que ejerce el control, la dirección, la coordinación, responde de las acciones contaminantes de las demás, aunque tengan personalidad jurídica propia, y su propio patrimonio. El Tribunal Supremo aplica la «responsabilidad del propietario», sujeto al que se refiere el art. 1908 CC. En el caso, la sociedad Alumina S.A., que fue condenada solidariamente por las sentencias de instancia junto a Aluminio Español, S.A., empresa que realmente realizó la actividad contaminante, interpone recurso de casación, denunciando que ha sido condenada sin haber realizado ninguna contaminación y, por tanto, ningún perjuicio. El Tribunal Supremo rechaza el motivo del recurso de casación con el siguiente argumento:

«El recurrente vuelve a plantear la cuestión suscitada en la instancia sobre la legitimación de Alumina, S.A. considerando que esta empresa no ha realizado emisiones de flúor, y por tanto no puede ser declarada responsable al ser una sociedad diferente de Aluminio Español, S.A. con personalidad jurídica independiente. Y todo ello sin atacar los acertados razonamientos jurídicos de la Audiencia y los de primera instancia, que, *condenan a esta empresa, no por la responsabilidad recogida en el 1902 del Código civil por emisión de flúor, sino al amparo del artículo 1908 del Código Civil por ser propietaria de la empresa en la que se han realizado emisiones contaminantes, con independencia del hecho de que solamente hiciera uso del flúor en dicho complejo industrial Aluminio Español, S.A.*».

3.5. SOLIDARIDAD

Aunque podría parecer evidente, la jurisprudencia se ve en la necesidad de recordar que, para poder declarar la responsabilidad solidaria de todos los demandados, no basta con invocar la doctrina jurisprudencial de la solidaridad, sino que es preciso que concurren todos los presupuestos para afirmar, previamente, la responsabilidad de todos los sujetos o bien que quede acreditada la responsabilidad de todos ellos pero no se pueda determinar la concreta contribución al resultado de cada uno de ellos:

«La solidaridad entre los responsables de actos relacionados con la gestión de residuos tóxicos y peligrosos (que la Ley citada prevé para cuando sean varios los responsables de algún deterioro ambiental, o de los daños o perjuicios causados a terceros, y no sea posible determinar el grado de participación de las diferentes personas físicas o jurídicas en la realización de la infracción, al igual que hace, en la actualidad, la Ley 10/1998, de 21 de abril, está vinculada a la concurrencia de los presupuestos necesarios para la existencia de responsabilidad. Como se ha razonado en los anteriores motivos, no se ha justificado que, frente a lo que afirma y razona la sentencia impugnada, concurren en relación con los demandados absueltos» (STS 2 noviembre 2007 [RJ 2008, 13]).

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO
AMBIENTE

Andalucía: desarrollo sostenible y límites a los crecimientos urbanísticos¹

JESÚS JORDANO FRAGA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria y valoración general	316
2. Legislación	316
2.1. Ley 1/2008, de 27 noviembre, de Medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía	316
3. Organización y ejecución	318
3.1. Organización	318
3.2. Ejecución	319
3.2.1. Planificación ambiental	324
3.2.2. Espacios protegidos	326
3.2.3. Aguas. Contaminación por nitratos de origen agrario .	327
3.2.4. Subvenciones y ayudas ambientales	327
3.2.5. Ruido	329
3.2.6. Atmósfera	329
3.2.7. Agricultura ecológica	329
3.2.8. Energías renovables	330
4. Jurisprudencia ambiental destacada	330
4.1. Evaluación de impacto ambiental	330
4.2. Ruido. (Ordenanzas municipales y legislación autonómica nulidad de Ordenanza; Derecho sancionador; nulidad de Decreto por violación la reserva del Ley ex art. 36 CE)	332

1. Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ2007-66415/JURI «régimen jurídico de los recursos naturales» del Ministerio de Educación y Ciencia.

	<i>Página</i>
4.3. Fiscalidad ambiental	333
4.4. Libertad de información ambiental	334
4.5. Espacios protegidos	335
4.6. Contenciosos ambientales	335
4.7. Aguas	336
Lista de autoridades	337

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2008 no han existido grandes novedades. Ello es lógico después de una intensa actividad en el último trienio en el que ha salido adelante un Estatuto de Autonomía con importantes previsiones en materia ambiental² y se ha adoptado, nada más y nada menos, que una Ley rectora del grupo normativo ambiental: La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Quizá el hecho más destacado ha sido la reforma de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, operada por la Ley 1/2008, de 27 noviembre, de Medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos. La otra gran novedad viene dada por determinados pasos en materia de ordenación del territorio que suponen un cierto giro en las prioridades en un escenario de crisis y recesión económica mundial. El equilibrio entre los valores y bienes jurídicos se torna complicado cuando la parte más débil de la sociedad andaluza sufre el azote del paro. Confiamos en que estos ajustes temporales no nos desvíen del objetivo constitucional y estatutario de un desarrollo sostenible.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LEY 1/2008, DE 27 NOVIEMBRE, DE MEDIDAS TRIBUTARIAS Y FINANCIERAS DE IMPULSO A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

La Ley 1/2008, de 27 noviembre, de Medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de proce-

2. Hemos de dar cuenta del excelente estudio de DEL CASTILLO MORA, *El medio ambiente: derecho y competencia en el ordenamiento jurídico español y autonómico. Análisis particular del caso andaluz tras la Ley Orgánica 27/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autono-*

dimientos administrativos ha hecho la primera modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental en su Disposición final tercera. La modificación alcanza el apartado 7 del artículo 85, el apartado 6 del artículo 99 y el apartado 7 del artículo 101, habilitando al reglamento para el establecimiento de plazos de resolución y notificación de la autorización de vertido, gestión y producción residuos inferiores a seis meses.

La otra gran modificación viene dada por la Disposición final segunda que procede a la Modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la que se introduce un nuevo Título V, denominado «De las declaraciones de campos de golf de interés turístico», con el siguiente contenido:

«Artículo 40. Campos de golf de interés turístico.

1. Si no existiera Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o el mismo no contemplara expresamente la actuación de campos de golf objeto de declaración de Interés Turístico, bastará para su efectiva implantación conforme a su legislación específica que en el procedimiento de la declaración de campo de golf de Interés Turístico se dé audiencia a las Administraciones Públicas afectadas por plazo no inferior a dos meses, información pública por plazo no inferior a un mes, y requerimiento de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de los intereses públicos afectados, cuando sean legalmente preceptivos.

2. Las determinaciones contenidas en la declaración de campo de golf de Interés Turístico vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados, que deberán incorporarlas con ocasión de la siguiente innovación urbanística».

De esta forma se extienden efectos del régimen de las obras de interés general³ (introducido en nuestra comunidad por el artículo 43 de Ley 3/2004, de 28 diciembre (LAN 2004, 599) al añadir un nuevo Artículo 38. «Declaración de Interés Autonómico. Efectos» a la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía), a los campos de golf. Creemos que es cuestionable desde la perspectiva de la autonomía local que se otorguen poderes autonómicos para la implantación de campos de golf donde el interés general se nos antoja más difuso que en obras públicas. Inevitablemente veremos esta cuestión resuelta con ocasión de una cuestión de constitucionalidad planteada en el seno de un

mía para Andalucía, «Revista andaluza de Administración Pública» núm. 69, enero-marzo 2008, pgs. 129-164.

3. El mejor libro sobre este tema es el de GALÁN VIOQUE, *Obras Públicas de Interés General*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.

proceso contencioso-administrativo contra una declaración de campo de golf de Interés Turístico realizada contra el criterio de un municipio. Resulta igualmente cuestionable que una ley permita la incidencia sobre planes de ordenación del territorio sin sujetarse a los mecanismos y procedimientos de innovación para ellos previstos.

Asistimos a la reforma de una regulación –una vez más demasiado reciente–, nos referimos al Decreto 43/2008, de 12 febrero⁴, por el que se regulan las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía (LAN 2008, 103)⁵. Es una norma restrictiva y, desde este punto de vista, ambientalista, pues en el Capítulo III se contienen las condiciones urbanísticas de implantación, *bajo la exigencia de la previsión en el Plan General de Ordenación Urbanística y de que se trate de una actuación aislada que no induzca a la formación de nuevos asentamientos, en el caso de que se implante en suelo no urbanizable* y asegurando, en el caso de que la implantación del campo se realice en suelos urbanos o urbanizables, *la unicidad e independencia del correspondiente sector respecto de los residenciales*. El Capítulo V del Decreto está precisamente dedicado a los campos de golf de interés turístico, entendiendo el artículo 22 por tales aquellos que, tengan una especial relevancia por su incidencia potencial en la cualificación de la oferta turística y su desestacionalización, ampliando la oferta deportiva y de ocio asociada al turismo del ámbito territorial donde sean implantados, regulando los requisitos, condiciones y procedimiento para dicha declaración. El artículo 22 del Decreto 43/2008, de 12 febrero no especificaba las consecuencias que tal declaración implicaban. La nueva Ley extiende determinados efectos del régimen de las obras de interés general a los campos de golf de interés turístico.

3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN

Este año se ha producido importantes variaciones en organización. La estructura orgánica de la Consejería de medio ambiente antes regulada por el Decreto 206/2004, de 11 mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente⁶, es ahora establecida por el De-

4. BO Junta de Andalucía 27 febrero 2008, núm. 41, pg. 9.

5. Al respecto véase: ORTEGA MONTORO, *Los campos de golf y su régimen jurídico autonómico comparado. La nueva normativa andaluza en la materia: el Decreto 43/2008, de 12 de febrero*, «El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal», N.º. 20, 2008, pgs. 3353-3372.

6. BO Junta de Andalucía 14 mayo 2004, núm. 94, pg. 11275.

creto 194/2008, de 6 mayo⁷ por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. En la nueva estructura se adecua la denominación de las dos Secretarías Generales existentes a las nuevas funciones que se le asignan. Corresponde a la Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible impulsar las políticas de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, así como la gestión y desarrollo socioeconómico de los espacios naturales a través de la ahora denominada Dirección General de Sostenibilidad en la Red de Espacios Naturales. De otra parte el impulso y coordinación de los programas y actuaciones recogidos en la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático y en el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012 se asigna a la Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental, a la que se adscriben la Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano y la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental. Por último, la denominada Dirección General de Planificación e Información Ambiental, pasa a depender de la Viceconsejería, asumiendo las competencias de la anterior Dirección General de Participación e Información Ambiental, así como las que correspondían a la Secretaría General de Políticas Ambientales y a la Dirección General de Educación Ambiental. Además, teniendo en cuenta su adscripción directa a la Viceconsejería, se le atribuyen las competencias relativas a la elaboración de los instrumentos de planificación de los espacios naturales, la determinación de los criterios técnicos y coordinación de la evaluación de los planes y proyectos que afecten a la Red Natura 2000, así como la evaluación ambiental de planes y programas.

La otra norma de la que debemos dar cuenta en este ámbito es el Decreto 533/2008, de 22 diciembre⁸ por el que se asignan a la Agencia Andaluza del Agua las funciones, medios y servicios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir. Se procede así a la asignación de a la Agencia Andaluza del Agua las funciones, medios y servicios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre.

3.2. EJECUCIÓN

En el plano de la ejecución resaltamos las siguientes normas reglamentarias:

7. BO Junta de Andalucía 9 mayo 2008, núm. 92, pg. 21.

8. BO Junta de Andalucía 26 diciembre 2008, núm. 256, pg. 7.

A) *Ordenación del territorio*

La Disposición adicional segunda del Decreto 11/2008, de 22 enero⁹, por el que se Desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, ha precisado el límite al crecimiento urbanístico establecido en el artículo 45 del POTA desarrollando los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Disposición adicional segunda. Desarrollo de los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

1. Con el fin de potenciar el desarrollo económico que se pueda plantear en los municipios andaluces en el límite del 40% del crecimiento territorial de los Planes Generales no se computarán los suelos industriales.

2. Con objeto de potenciar la utilización de los equipamientos existentes, el límite establecido con carácter general al crecimiento en cada municipio para los próximos ocho años, se modulará para los municipios con crecimiento inferior al 10,2%, media de Andalucía en los últimos diez años, con los siguientes parámetros:

- a) 60% para municipios con menos de 2.000 habitantes,
- b) 50% para municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes, y
- c) 40% para municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes.

Estos criterios de modulación podrán aplicarse, según los tramos poblacionales establecidos, a los municipios de menos de diez mil habitantes que hayan superado el 10,2% de crecimiento en los últimos diez años, siempre que, en cada caso, estén garantizados las dotaciones, equipamientos, servicios e infraestructuras que establezca la legislación vigente.

3. En todas las actuaciones urbanísticas con destino mayoritario a vivienda protegida la Administración Autonómica garantizará la implantación de los equipamientos públicos que se precisen mediante la inclusión de los mismos en la planificación correspondiente y, a los solos efectos establecidos en esta norma, se computará el número de habitantes por vivienda con un coeficiente inferior al marcado con carácter general en función de la tipología de las viviendas protegidas.

4. *Para la determinación del parámetro de crecimiento de población se referirá el dato de población existente para el conjunto de municipios de Andalucía al momento de*

9. BO Junta de Andalucía 7 febrero 2008, núm. 27, pg. 8.

*la aprobación definitiva de la revisión o nueva redacción de cada Plan General de Ordenación Urbanística*¹⁰.

Estamos ante una de las normas pioneras en el objetivo de un desarrollo urbanístico sostenible que pretende poner coto al urbanismo desbocado de los últimos tiempos. La Disposición adicional segunda del Decreto 11/2008, de 22 enero, desarrolla así la Norma 45 del Título II, «Estrategia de ciudades» del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en adelante POTA¹¹. La Norma 45 del Título dispone:

[45] Modelo de ciudad [N]

4. Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. *Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.*

El origen del artículo 45 (n) del Título II del POTA está en las propuestas de resolución dirigidas a la mesa de la Comisión de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Parlamento de Andalucía presentadas por el G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Andalucía y en relación con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, 7-06/PPCG-000001,. En concreto, fue la propuesta de resolución decimotercera que transcribimos literalmente:

13. CRECIMIENTOS URBANÍSTICOS DESMESURADOS.

Resolución

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que el POTA incluya como norma y con carácter general límites a los crecimientos urbanísticos desmesurados de los municipios andaluces. En base a ello, no se admitirán los crecimientos que supongan

-
10. La exposición de motivos del Decreto no establece razones interpretativas de la regulación, limitándose a afirmar de forma estrictamente descriptiva: «Asimismo se plantea la necesidad de establecer unos criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía».
11. Páginas núms. 135 y 136 BOJA núm. 250 Sevilla, 29 de diciembre 2006 (fascículo II).

*incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano disponible ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años*¹².

La citada propuesta fue aprobada con 61 votos a favor, 31 abstenciones y ningún voto en contra¹³. Fue el parlamentario García Rodríguez, de Izquierda Unida quien defendió la propuesta expresándose del siguiente modo:

«Se está planteando, por todos los que hablan de esto, como un elemento fundamental para terminar con la especulación y la corrupción urbanística el poner límite a los crecimientos. Pero no basta con formularlo. *Por eso Izquierda Unida plantea una propuesta concreta, que limita el crecimiento del suelo urbanizable al 40% del suelo urbano existente, y de la población previsible, crecimiento de la población previsible, en ocho años al 30% del actual. De esta manera, sólo de esta manera, limitando cuantitativamente los crecimientos, podremos alcanzar un crecimiento sostenible*¹⁴».

Las propuesta decimotercera en su presentación no contenía una motivación individualizada. En la motivación de la Resolución primera se deja traslucir el sentido de la propuesta que corrobora la intervención del parlamentario García Rodríguez antes aludida

Motivación

El proyecto de Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) presentado por el Consejo de Gobierno NO ES UN VERDADERO PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. Al margen de su desacertado modelo territorial, únicamente contiene una serie de buenas intenciones bajo la forma de directrices y recomendaciones, así como de normas de escaso nivel de compromiso, que se supone serán de aplicación en futuros planes territoriales y, sobre todo, sectoriales...

«Es evidente que un documento de la importancia y potencial que tiene un plan de ordenación regional no puede limitarse a establecer un modelo

12. (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm., 23 de octubre de 2006 P. núm. 29.261).
13. En el Diario de Sesiones se recoge su votación del siguiente modo: La señora PRESIDENTA
—¿Alguna otra cuestión de ordenamiento de la votación? Si no es así, pasamos a votar las propuestas de resolución números 3, 8, 15 y 16 del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida. Señorías, se inicia la votación.
El resultado de la votación es el siguiente: han sido rechazadas, al haber obtenido 6 votos a favor, 55 votos en contra, 31 abstenciones. Sometemos a la consideración de la Cámara el resto de propuestas de resolución, excluida la número 1, como ya se dijo en su momento. Señorías, se inicia la votación. El resultado de la votación es el siguiente: han sido aprobadas, al haber obtenido 61 votos a favor, ningún voto en contra, 31 abstenciones. (Sevilla, 25 de octubre de 2006 Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía 98/VII Legislatura, pg. 6617).
14. Sevilla, 25 de octubre de 2006, Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía 98/VII Legislatura, pg. 6610.

(teórico), sino que debe ser mucho más ambicioso y plantear actuaciones directas y normas de obligado cumplimiento»¹⁵.

A la vista de estos antecedentes, no hacen falta muchas disquisiciones para llegar a una conclusión preliminar: El origen de la norma desde la interpretación histórica de la *mens legislatoris* y de los antecedentes de redacción revela una doble intención

1) La *ratio* es limitar cuantitativamente los crecimientos a fin de alcanzar un crecimiento sostenible.

2) Se trata de establecer una norma verdadera norma vinculante evitando la forma de directrices y recomendaciones, así como normas de escaso nivel de compromiso. Y que esta voluntad base de motivación es así, lo corrobora la calificación (n), a la postre dada al artículo 45 del POTA.

Debemos precisar que en la interpretación actual del artículo 45 del POTA, la Junta admite que los municipios planteen en sus planes urbanísticos nuevos suelos urbanizables que superen los límites establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), pero con la condición de que los excesos no podrán desarrollarse hasta pasados ocho años de vigencia de los mismos. Esta fórmula ha permitido aprobar planes de ordenación urbana de municipios que habían previsto inicialmente crecimientos superiores a los límites: por ejemplo los de Pruna, La Rinconada y Villanueva del Ariscal (Sevilla), Jamilena, Torreperogil y Villacarrillo (Jaén) y Alfacar (Granada)¹⁶,

Este límite se refiere exclusivamente al crecimiento de suelo urbanizable. Cuando el artículo 45 del POTA se refiere exclusivamente al crecimiento de suelo urbanizable está acotando su ámbito de aplicación a nuevos crecimientos a desarrollar. Es pues el suelo que va a transformarse para encauzar el futuro crecimiento; es el suelo para absorber los crecimientos previsibles. Por ello, el límite no debe ser de aplicación al suelo urbano no consolidado

15. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 533, 23 de octubre de 2006, pg. núm. 29.260.

16. Por todas, utilizando en concreto esta técnica para evitar la contradicción con los límites de crecimiento del artículo 45 del POTA, véase la Resolución de 28 de mayo de 2007, de la Delegación Provincial de Sevilla, por la que se dispone la publicación de la Resolución de la Sección de Urbanismo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla de fecha 20 de abril de 2007, en relación con el Plan General de Ordenación Urbanística del municipio de La Rinconada (Sevilla) (Expte. SE-451/05)). Criticando esta técnica como elemento de rebaja de las aspiraciones ambientales de la norma véase SÁNCHEZ SÁEZ, *Elementos Jurídicos para la Sostenibilidad. El Derecho Urbanístico del Siglo XXI*, Madrid. Editorial Reus. Vol. 2. pgs. 575-627.

porque en él la urbanización ya es existente (Cfr. Artículo 45 LOUA), ni para el hábitat rural diseminado en el que existen asentamientos ya realizados por «constituir el soporte físico de asentamientos rurales». Si son existentes no deben computarse como crecimientos.

Hemos de destacar que existen opiniones que cuestionan la legalidad de límite establecido. Así se ha pronunciado RECUENCO AGUADO, *ex* artículos 10.1^a.a), y 47 b) de la LOUA, que establecen que el suelo urbanizable se dimensionará según el crecimiento previsible «y de ninguna forma limitado al 40% del suelo urbano»¹⁷. A nuestro juicio, por la razón invocada, el POTA no es ilegal pues entendemos que el artículo 7 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, habilita para la fijación de dichos límites. En cualquier caso, son los Tribunales de lo Contencioso-administrativo los encargados de dirimir la legalidad o no de estas previsiones del POTA. Hemos de recordar que, de momento, el TSJA (Málaga) ha desestimado las medidas cautelares solicitadas por la Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción (Fadeco) contra el POTA, al considerar que los intereses generales están por encima de los particulares. El TSJA entiende que en este caso el interés general está identificado con los criterios de planificación territorial, «que son más extensos y comprensivos de más realidades físicas, económicas y medioambientales –entre otras cosas– que los intereses urbanísticos» desestimando la petición de suspensión de la ejecución del POTA «ya que no se atisban razones jurídicas que justifiquen la medida». Y el TSJ de Andalucía rechazó igualmente las peticiones de Fadeco en relación al POTA, el 9 de marzo de 2007 negando la suspensión «cautelarísima» solicitada, en el anuncio de recurso presentado el 27 de febrero de 2007.

3.2.1. Planificación ambiental

Destacamos, en primer lugar, el Decreto 457/2008, de 16 septiembre¹⁸, por el que se aprueba el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013 (LAN 2008, 489). En segundo término,

17. *La coordinación de la planificación territorial*, «Revista Andaluza de Administración Pública» núm. 63, julio-agosto-septiembre 2006, pg. 256). Pero en tanto que el POTA no sea declarado ilegal son sólo opiniones doctrinales. Y como tales discutibles: en contraste, por ejemplo, PARDO ÁLVAREZ ha sostenido que los Planes de ordenación del territorio vienen a delimitar negativamente el ejercicio de las competencias locales de ordenación urbanística «Aquellos no han de decir o no han de definir lo que la ordenación urbanística sea, sino lo que no pueda ser (*La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona 2005, pg. 89).

18. BO Junta de Andalucía 15 octubre 2008, núm. 205, pg. 7.

la Resolución de 23 junio 2008¹⁹ de la Dirección General Prevención y Calidad Ambiental por la que se aprueba el Plan de Inspecciones Ambientales para 2008 (LAN 2008, 519).

En el ámbito de la planificación ambiental y la protección del patrimonio natural debemos resaltar dos nuevos PORN: el Decreto 198/2008, de 6 mayo²⁰, por el que se Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural Brazo del Este y amplía el ámbito territorial del citado paraje natural (LAN 2008, 287) y el Decreto 37/2008, de 5 febrero²¹, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y precisa los límites del citado Parque Natural (LAN 2008, 158).

De otro lado, en 2008 se han producidos las siguientes órdenes, casi todas con fecha de 1 de septiembre de 2008, que proceden a la prórroga de PORNs previamente aprobados:

– Orden de 1 septiembre 2008²², por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Albufera de Adra, aprobado por Decreto 242/2000, de 23-5-2000 (LAN 2000, 285) (LAN 2008, 467).

– Orden de 1 septiembre 2008²³, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Albufera de Adra, aprobado por Decreto 242/2000, de 23-5-2000 (LAN 2000, 285).

– Orden de 1 septiembre 2008²⁴, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Lagunas de Archidona, aprobado por Decreto 246/1999, de 27-12-1999 (LAN 2000, 89) (LAN 2008, 468).

– Orden de 1 septiembre 2008²⁵, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Lagunas de Campillo, aprobado por Decreto 247/1999, de 27-12-1999 (LAN 2000, 90) (LAN 2008, 469).

19. BO Junta de Andalucía 6 noviembre 2008, núm. 221, pg. 43.

20. BO Junta de Andalucía 18 junio 2008, núm. 120, p. 42.

21. BO Junta de Andalucía 26 marzo 2008, núm. 59, pg. 53.

22. BO Junta de Andalucía 29 septiembre 2008, núm. 194, pg. 15.

23. BO Junta de Andalucía 29 septiembre 2008, núm. 194, pg. 15.

24. BO Junta de Andalucía 29 septiembre 2008, núm. 194, pg. 15.

25. BO Junta de Andalucía 29 septiembre 2008, núm. 194, pg. 15.

– Orden de 1 septiembre 2008²⁶, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales Laguna Honda y Laguna del Chinche, aprobado por Decreto 241/2000, de 23-5-2000 (LAN 2000, 282) (LAN 2008, 470).

– Orden de 1 septiembre 2008²⁷, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural de Sierra Pelada y Rivera del Aserrador, aprobado por Decreto 95/2000, de 6-3-2000 (LAN 2000, 191) (LAN 2008, 471).

– Orden de 1 septiembre 2008²⁸, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de la Ratoza, aprobado por Decreto 248/1999, de 27-12-1999 (LAN 2000, 91) (LAN 2008, 472).

– Orden de 15 enero 2008²⁹, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (LAN 1999, 425) (LAN 2008, 93).

3.2.2. Espacios protegidos

– Decreto 429/2008, de 29 julio³⁰, por el que se declaran las Zonas de Especial Protección para las Aves «Campiñas de Sevilla» y «Alto Guadiato» (LAN 2008, 414). Este Decreto se estructura tres Títulos, dedicados, respectivamente, a las Disposiciones Generales, al Régimen Jurídico de Protección y a las Medidas de Conservación, Fomento y Sensibilización. En las medidas dedicadas al fomento se recogen las ayudas para que las limitaciones derivadas del régimen de protección no supongan un freno al desarrollo de las explotaciones agrarias incluidas en el ámbito de aplicación. Consta asimismo de una disposición adicional, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y tres Anexos. El Anexo I recoge la descripción literaria de los límites, el Anexo II incluye la cartografía correspondiente a las Zonas de Especial Protección para las Aves que se declaran y la delimitación de sus zonas sensibles y en el Anexo III se identifican determinados supuestos de actuaciones a los que, por su escasa incidencia ambiental en general y sobre las aves esteparias en particular, no les será de aplicación el régimen de comunicación previsto en el artículo 11.

26. BO Junta de Andalucía 29 septiembre 2008, núm. 194, pg. 16.

27. BO Junta de Andalucía 29 septiembre 2008, núm. 194, pg. 16.

28. BO Junta de Andalucía 29 septiembre 2008, núm. 194, pg. 16.

29. BO Junta de Andalucía 20 febrero 2008, núm. 36, pg. 91.

30. BO Junta de Andalucía 1 septiembre 2008, núm. 173, pg. 4.

3.2.3. Aguas. Contaminación por nitratos de origen agrario

En esta materia se han producido dos importantes normas: el Decreto 36/2008, de 5 febrero³¹, por el que Designa las zonas vulnerables y establecen medidas contra la contaminación por nitratos de origen agrario (LAN 2008, 88) y la Orden de 18 noviembre 2008³², por la que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en Andalucía (LAN 2009, 12).

3.2.4. Subvenciones y ayudas ambientales

Dos han sido las normas fundamentales aprobadas en este ámbito del fomento ambiental: la Orden de 25 febrero 2008³³, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la conservación y mejora de las especies silvestres, sus hábitats y sus recursos naturales, protección del paisaje y del patrimonio natural y efectúa su convocatoria para el año 2008 (LAN 2008, 292) y la Orden de 25 febrero 2008³⁴, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la Prevención y Control de los Incendios Forestales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y efectúa la convocatoria para el año 2008 (LAN 2008, 293). En 2008, además la actividad de fomento en materia de medio ambiente se ha articulado en diversas órdenes que han establecido bases reguladoras para la concesión de subvenciones en diversos ámbitos:

– Orden de 23 septiembre 2008³⁵, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a determinados proyectos de mejora de la gestión medioambiental de las explotaciones porcinas, previstas en el Real Decreto 987/2008, de 13-6-2008, y efectúa su convocatoria para 2008 (LAN 2008, 475).

– Orden de 25 febrero 2008³⁶, por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones para acciones y actividades sostenibles en los Parques Naturales y Nacionales de Andalucía incluidos en la Red Natura 2000 y sus Áreas de Influencia Socioeconómica, y que efectúa su convocatoria para 2008 (LAN 2008, 263).

31. BO Junta de Andalucía 20 febrero 2008, núm. 36, pg. 5.

32. BO Junta de Andalucía 8 enero 2009, núm. 4, pg. 39.

33. BO Junta de Andalucía 20 junio 2008, núm. 122, pg. 7.

34. BO Junta de Andalucía 20 junio 2008, núm. 122, pg. 42.

35. BO Junta de Andalucía 2 octubre 2008, núm. 197, pg. 7.

36. BO Junta de Andalucía 29 mayo 2008, núm. 106, pg. 16.

– Orden de 25 febrero 2008³⁷, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la gestión forestal sostenible de los montes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y efectúa su convocatoria para el año 2008 (LAN 2008, 288).

– Orden de 15 septiembre 2008³⁸, por la que se modifica la Orden de 25-2-2008 (LAN 2008, 292), que establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la conservación y mejora de las especies silvestres, sus hábitats y sus recursos naturales, protección del paisaje y del patrimonio natural y se efectúa su convocatoria para el año 2008, y se acuerda la ampliación del plazo para la presentación de solicitudes establecido en la citada Orden, en la Orden de 25-2-2008 (LAN 2008, 288, 404), por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la gestión forestal sostenible de los montes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en la Orden de 25-2-2008 (LAN 2008, 293), por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la Prevención y Control de los Incendios Forestales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LAN 2008, 440).

– Orden de 25 febrero 2008³⁹, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la conservación y mejora de las especies silvestres, sus hábitats y sus recursos naturales, protección del paisaje y del patrimonio natural y efectúa su convocatoria para el año 2008 (LAN 2008, 292).

– Orden de 25 febrero 2008⁴⁰, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la Prevención y Control de los Incendios Forestales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y efectúa la convocatoria para el año 2008 (LAN 2008, 293).

– Orden de 8 marzo 2008⁴¹, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el apoyo a la mejora e innovación de la distribución de productos ecológicos, y se efectúa su convocatoria para 2008 (LAN 2008, 164).

– Orden de 12 septiembre 2008⁴², por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para fomento del uso de la bicicleta mediante la construcción de vías ciclistas como estrategia de lucha

37. BO Junta de Andalucía 19 junio 2008, núm. 121, pg. 6.

38. BO Junta de Andalucía 19 septiembre 2008, núm. 187, pg. 8.

39. BO Junta de Andalucía 20 junio 2008, núm. 122, pg. 7.

40. BO Junta de Andalucía 20 junio 2008, núm. 122, pg. 42.

41. BO Junta de Andalucía 31 marzo 2008, núm. 62, pg. 51.

42. BO Junta de Andalucía 2 octubre 2008, núm. 197, pg. 15.

contra el cambio climático en el ámbito del programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21, y convoca para el año 2008 (LAN 2008, 476).

– Orden de 18 abril 2008⁴³, que ha procedido a la regulación del reconocimiento de entidades y establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la implantación y adaptación del servicio de asesoramiento técnico específico en agricultura ecológica, en el marco del programa de Desarrollo Rural 2007-2013 y acogidas al régimen de mínimos, y efectúa convocatoria para 2008 (LAN 2008, 198).

3.2.5. Ruido

En materia de ruido destacamos la aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza Municipal para la Protección contra la contaminación acústica en la ciudad de Huelva, Ordenanza de 1 enero 2008⁴⁴ (LEG 2008, 7501).

3.2.6. Atmósfera

En esta materia se ha dictado la Orden de 9 septiembre 2008⁴⁵, por la que Acuerda la formulación de planes de mejora de la calidad del aire en determinadas zonas de Andalucía (LAN 2008, 488).

3.2.7. Agricultura ecológica

De forma destacable la Orden de 18 abril 2008⁴⁶, ha procedido a la regulación del reconocimiento de entidades y establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la implantación y adaptación del servicio de asesoramiento técnico específico en agricultura ecológica, en el marco del programa de Desarrollo Rural 2007-2013 y acogidas al régimen de mínimos, y efectúa convocatoria para 2008 (LAN 2008, 198). También se ha dictado la siguientes ordenes por las que se establecen reglamentos de producción integrada: Orden de 15 julio 2008⁴⁷, por la que se aprueba el Reglamento Específico para la producción Integrada de Ganado Caprino en Andalucía (LAN 2008, 354); Orden de 5 septiembre 2008⁴⁸, por la que se modifica la Orden de 15-10-2007 (LAN 2007, 482), que establece las normas técnicas de producción acuícola marina ecológica (LAN 2008, 436); Orden de 20 octu-

43. BO Junta de Andalucía 29 abril 2008, núm. 85, pg. 20.

44. BO Huelva 28 noviembre 2008, núm. 229, pg. 11643.

45. BO Junta de Andalucía 10 octubre 2008, núm. 203, pg. 66.

46. BO Junta de Andalucía 29 abril 2008, núm. 85, pg. 20.

47. BO Junta de Andalucía 25 julio 2008, núm. 148, pg. 54.

48. BO Junta de Andalucía 16 septiembre 2008, núm. 184, pg. 40.

bre 2008⁴⁹, por la que se aprueba el Reglamento específico de producción integrada de Andalucía para industrias de transformación de tomate (LAN 2008, 509) y la Orden de 2 octubre 2008⁵⁰, por la que se aprueba el Reglamento Específico de Producción Integrada de Tomate para Transformación Industrial (LAN 2008, 486).

3.2.8. Energías renovables

Son dos las normas relevantes producidas: el Decreto 50/2008, de 19 febrero⁵¹, que regula los procedimientos administrativos referidos a las instalaciones de energía solar fotovoltaica emplazadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía (LAN 2008, 1189) y la Orden de 29 febrero 2008⁵², por la que se regula el procedimiento para la priorización en la tramitación del acceso y conexión a la red eléctrica en Andalucía para la evacuación de la energía de las instalaciones de generación que utilicen como energía primaria la energía eólica, contempladas en el Real Decreto 661/2007, de 25-5-2007 (RCL 2007, 1007), por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial (LAN 2008, 148).

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos los fallos más destacados por los siguientes bloques temáticos.

4.1. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Destacamos este año, en primer término, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga, núm. 2047/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a), de 9 julio, dictada en el Recurso contencioso-administrativo núm. 944/1999, siendo Ponente GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS. La sentencia se enmarca, una vez más, en el conflicto entre la actividad minera y la protección del medio ambiente. Es una sentencia amplia y compleja y a ella remitimos al lector. De ella destacamos dos aspectos. En primer lugar, aborda la impugnabilidad autónoma de la decisión de no someter una actividad a EIA. El TSJ se muestra favorable a su impugnabilidad autónoma siguiendo la jurisprudencia del TS -13 de marzo de 2007, dictada en el recurso de casación número 1717 de 2005 y TS Sala 3^a, sec. 5^a, S 27-3-

49. BO Junta de Andalucía 29 octubre 2008, núm. 215, pg. 58.

50. BO Junta de Andalucía 10 octubre 2008, núm. 203, pg. 12.

51. BO Junta de Andalucía 4 marzo 2008, núm. 44, pg. 35.

52. BO Junta de Andalucía 19 marzo 2008, núm. 55, pg. 13.

2007, rec. 8704/2004—, conforme al artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción y al artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común. Es el f. de dcho 4º de la sentencia:

CUARTO.—

«En consecuencia, de estar, en el supuesto de autos, ante un acto de trámite, éste contaría con las características de los que acabamos de describir, por las intrínsecas características que del mismo hemos expuesto; por ello, no resulta adecuada la decisión de la Sala de instancia de proceder a la aplicación del artículo 51.1.c) LRJCA, y decretar, en consecuencia, la inadmisibilidad del recurso.

Si bien se observa, lo que en la Resolución impugnada se acuerda y decide es la innecesariedad de llevar a cabo un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, al no contar, el proyectado, con la consideración técnica de auténtico proyecto. A diferencia de la doctrina establecida en relación con los actos aprobatorios de las evaluaciones de impacto ambiental —en los que su revisión jurisdiccional ha de quedar diferida al momento posterior de revisión del acto aprobatorio del proyecto en el que se integra—, en el supuesto de autos la decisión sobre la mencionada innecesariedad de la evaluación, cuenta, por sí misma, con uno efecto inmediato, cual es, justamente, la ausencia de evaluación; decisión, pues, necesariamente previa a la evaluación y adoptada con criterios propios e independientes, que en modo alguno alcanza a integrarse en la decisión aprobatoria del proyecto».

El de autos es un acto con plena autonomía e independencia, a diferencia de la DIA, pues, justamente, lo que se decide es la necesidad o innecesariedad de la misma, resolviendo sobre la posibilidad, o no, de continuar con la tramitación del procedimiento de evaluación; en consecuencia, se trata de acto que puede, o no, determinar la imposibilidad de continuar el procedimiento, que es una de las excepciones contempladas en el artículo 25.1 de la LRJCA para permitir la revisión jurisdiccional de los denominados actos de trámite. Esto es, que bien lo consideremos como un acto definitivo y autónomo, o bien entendamos que se trata de un acto de trámite (de los que cuentan con la eficacia de impedir —o no— la continuidad de un mas amplio procedimiento, el de evaluación ambiental), en todo caso, lo que no ofrece dudas es su posibilidad de independiente revisión jurisdiccional».

En segundo lugar, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga, núm. 2047/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 9 julio, aborda la cuestión recurrente de la compatibilidad de las actividades extractivas con la ordenación urbanística. Esta cuestión es resuelta igualmente conforme a la jurisprudencia del TS en el f. de dcho 5º, afirmándose que el Ayuntamiento recurrente no puede pretender que la legislación urbanística condicione la existencia de la autorización minera que se somete a su legislación propia, de minas, pero sí puede ejercer su competencia propia, la urbanística, cuando el titular del derecho de la concesión se dirija a dicha Administración municipal para obtener las autorizaciones

correspondientes para realizar las obras sobre el territorio que den contenido a la concesión minera ganada.

Menos afortunada nos parece la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), de 25 marzo de 2008, en relación con una infracción por realización de obras consistente en ejecución de una línea de alta tensión sin contar con el preceptivo y favorable informe ambiental. El TSJ entiende que existe autorización por silencio administrativo positivo y que la infracción es inexistente. La legislación andaluza hoy derogada admitía esta posibilidad pero ello era y es contrario a la jurisprudencia del TJCEE. La Sentencia de 28 de febrero de 1991 (Asunto 360/1987) del Tribunal de Justicia declaró la Ley italiana n. 319/1976 incompatible con la Directiva del Consejo 16/12/1979, sobre protección de las aguas subterráneas de la contaminación provocada por ciertas sustancias peligrosas. La norma italiana establecía el silencio positivo. El Tribunal de Justicia consideró necesario que la concesión o revocación de la autorización fuera el resultado de un acto expreso y seguir un procedimiento preciso⁵³. Esta solución se ha convertido en jurisprudencia consolidada específicamente aplicable a la Evaluación de impacto ambiental en la Sentencia del Tribunal de Justicia (sala tercera) de 14 de junio de 2001 en el asunto C-23%, Comisión de las Comunidades Europeas, contra Reino de Bélgica.

Pero el argumento también es de derecho estatal: El derecho estatal establece silencio desestimatorio en los supuestos «cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público» (art. 43.2 de la Ley 30/1992). Obsérvese que en autorizaciones ambientales es difícil que esto no se produzca por el impacto de las actividades en dominio público ambiental (dominio público hidráulico, marítimo-terrestre, natural...) o en el servicio público ambiental (recogida y tratamiento de residuos, por ejemplo).

4.2. RUIDO. (ORDENANZAS MUNICIPALES Y LEGISLACIÓN AUTONÓMICA NULIDAD DE ORDENANZA; DERECHO SANCIONADOR; NULIDAD DE DECRETO POR VIOLACIÓN LA RESERVA DEL LEY EX ART. 36 CE)

La segunda que traemos a colación es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Granada, núm. 758/2008 (Sala de lo Contencioso-Ad-

53. Esta posición la hemos sostenido respecto de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental en nuestro estudio *La Ley de Protección Ambiental de Andalucía: El sistema autonómico de prevención ambiental*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 31, julio-agosto-septiembre 1997, pgs. 40-42.

ministrativo, Sección 1ª), de 19 mayo, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 1518/2001, Ponente MARTÍN MORALES. La sentencia examina un recurso contra la ordenanza del Ayuntamiento de Granada de protección del ambiente acústico aprobada en sesión ordinaria celebrada el 29-12-2000. El TSJ de Andalucía la anula parcialmente porque entiende que las ordenanzas no pueden degradar la conducta del exceso de los límites admisibles de emisión sonora a infracción leve, porque esto entraña una clara contravención de lo establecido en la legislación aplicable (f. de dcho 6º).

La otra gran sentencia es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 5 marzo de 2008, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 143/2006, Ponente SÁNCHEZ UGENA (RJCA 2008, 315). En esta sentencia el TSJ de Andalucía estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales contra el Decreto 326/2003, de 25 noviembre, que aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía y declara asimismo la nulidad de la Orden, también impugnada, de 29 de junio de 2004 (LAN 2004, 377 y LAN 2005, 209), en cuanto que regulan las condiciones y presupuestos de técnicos. El TSJ entiende que el Reglamento limita las posibilidades profesionales de los ingenieros técnicos industriales, legalmente capacitados para intervenir profesionalmente en los estudios acústicos al no bastar con tener la titulación precisa, sino que además entender necesario tener la condición de «técnico acreditado» de modo que se cercenan las posibilidades de los ingenieros técnicos industriales que no tengan tal consideración meramente administrativa. La disposición es anulada por falta de cobertura legal (f. de dcho 3º y 4º).

4.3. FISCALIDAD AMBIENTAL

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 387/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 11 abril, dictada recurso contencioso-administrativo núm. 1412/2005, Ponente FERNÁNDEZ-MENSAQUE, se refiere al ámbito de aplicación de la Deducción por inversiones destinadas a la protección del medio ambiente: entiende el TSJ que es el referido a las inversiones dirigidas a reducir el efecto contaminante de las instalaciones del propio sujeto pasivo y que no es aplicable a la inversión realizada por una empresa dedicada a la gestión medioambiental con destino a una nave construida para la recuperación de residuos industriales de terceros. Transcribimos parcialmente el f. de dcho 2º:

«De acuerdo con este texto, entiende la actora que, tratándose de obras de adecuación de una nave e instalación de planta para el aprovechamiento y valorización de envases, pilas y equipos eléctricos, la inversión reúne todos los requisitos para la deducción, ya que nada hay en el texto que excluya las inversiones destinadas a la recuperación y tratamiento de residuos ajenos.

Por nuestra parte hemos de coincidir con el TEARA en los acertados razonamientos del acuerdo aquí impugnado; y ello, porque, aunque el texto de la norma no distingue, tanto el contexto como la finalidad obligan al intérprete a distinguir.

Por tanto, de acuerdo con la finalidad del beneficio y el contexto, hemos de entender que el beneficio lo es por el esfuerzo que haga cada empresa por reducir sus niveles de contaminación (FJ 2º).

4.4. LIBERTAD DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 27 marzo de 2008, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 166/2003, Ponente MÉNDEZ MARTÍNEZ (JUR 2008, 244949), ha considerado que la determinación como abusiva de una solicitud de información debe hacerse en función de su volumen, indiscriminación y amplitud y su repercusión sobre el funcionamiento de la Administración. Es el f. de dcho 5º:

«Pero es que, además, es tal el volumen de información que se solicita en conjunto y, fundamentalmente, en el párrafo quinto de la letra a), que puede calificarse la petición como manifiestamente abusiva, ya que de permitirse informaciones indiscriminadas tan amplias y exhaustivas, a buen seguro su cumplimiento originaría grave perturbación en el funcionamiento y eficacia de los propios servicios de la Administración Pública».

El lector deberá tener presente que la Ley 27/2006 de 18 julio, por la que se Regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) deroga la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, por la que se transpuso tardíamente la Directiva 1990/313. Es de destacar la asistencia en el ejercicio de libertad de acceso como previsión destinada a dotar de efectividad (si la solicitud es inconcreta debe darse oportunidad a su concreción). Así el artículo 10, apartado 2 a) de la Ley determina que «Cuando una solicitud de información ambiental esté formulada de manera imprecisa, la autoridad pública pedirá al solicitante que la concrete y le asistirá para concretar su petición de información lo antes posible y, a más tardar, antes de que expire el plazo establecido en el apartado 2.c).1º.»

De esta forma se obliga a publicar listas de autoridades que poseen información, listas de información disponible, se obliga a asistir en el ejercicio, y se favorece la utilización de las tecnologías de la sociedad de la información (art. 5). La nueva regulación incorpora buena parte de la jurisprudencia europea codificada en la Directiva 2003/4: imponiendo una interpretación restrictiva de las causas de denegación, el suministro parcial cuando sea posible separarla (art. 14). Nos hallamos ante una regulación mas detallada que la general y divergente por razón del interés protegido; una relación común-especial dentro del Derecho público, una autonomía en formación. Este sector está siendo decididamente impulsado por Sentencias del TS, que declaran que no es abusiva la solicitud de información en relación con las emisiones del incinerador de Valdemingomez –STS de 4 de abril de 2006, Ponente FERNÁNDEZ-VALVERDE–, o que las actas de inspección no son documentos o datos inconclusos –STS de 17 de febrero de 2004, Asunto Acerinox–.

4.5. ESPACIOS PROTEGIDOS

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 3 enero 2008, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 1101/2003, Ponente VALPUESTA BERMÚDEZ, (JUR 2008, 108072), f. de dcho 2º, ha anulado la resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 4 de agosto del 2003 en expediente 526/2002, por la que se acuerda la adquisición mediante el ejercicio del derecho de retracto de las fincas, parcelas 161 del Coto I de Hato Ratón, sita en los términos municipales de Aznalcázar y Villamanrique de la Condesa, por un precio total de 5.409,11 euros, estimando que los informes técnicos en los que se basa con vagos y carentes de precisión limitándose a afirmar la presencia de lince y de fauna y flora mediterránea, estimándose «que carece de justificación el motivo determinante del retracto».

4.6. CONTENCIOSOS AMBIENTALES

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 4 enero 2008, dictada en el recurso de Apelación núm. 465/2007, Ponente HERRERO CASANOVA (JUR 2008, 116428), en consonancia con la moderna jurisprudencia en materia de medidas cautelares, concede la suspensión a una sanción impuesta por la Consejería de medio Ambiente condicionándola a que se preste caución o garantía por importe de 6.010,12 Euros más un 10% para intereses y gastos.

4.7. AGUAS

Destacamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 14 febrero de 2008, dictada recurso contencioso-administrativo núm. 618/2004, Ponente MÉNDEZ MARTÍNEZ (JUR 2008, 235390), sobre la resolución de fecha 12-8-04 de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, por la que se imponía sanción al Ayuntamiento de Mairena del Alcor en materia de aguas e indemnización al DPH, por realizar vertidos contaminantes no autorizados de aguas residuales, procedentes del alcantarillado, a los arroyos Salado y Alconchel.

La sentencia aborda dos puntos de interés: el primero es el de las muestras. En el f. de dcho 3º, tras constatar que no existe una regulación sobre como han de ser realizadas se afirma que «las muestras tomadas cumplen las debidas garantías, como resulta de las actas, análisis e informes incorporadas al expediente:

«Ciertamente, la toma de muestras, que se realizo, como es lógico, a la salida del efluente, estando presentes miembros de la policía local del municipio, a quienes se ofreció una muestra. Ello hubiera permitido la práctica de un análisis contradictorio, o bien que la sancionada hubiera obtenido en la misma fecha otras muestras para su análisis, cosa que no hizo. Lo que, unido a la objetividad y cualificación técnica de los funcionarios que los han efectuado, que gozan del valor que les reconoce el art. 137.3 de la Ley 30/1992, determina, sin otras consideraciones, la validez probatoria de las muestras y sus posteriores análisis, y, por tanto, del procedimiento, en cuanto a la determinación de los hechos sancionados».

La otra cuestión de interés es el tipo infractor aplicable –vertido no autorizado–. Entiende el TSJ que la autorización se emite para determinados niveles de vertido. Luego, el exceso de esos niveles, y más si es notorio, *equivale a la ausencia de autorización para ese vertido*. Esto nos parece una interpretación extensiva del tipo contraria al artículo 25 CE (legalidad y tipicidad).

Por último, damos cuenta de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, núm. 134/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3), de 17 marzo, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 92/2003, Ponente TORRES DONAIRE. En ella se anula la Resolución de la Consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 6 de noviembre de 2002, en el Expediente sancionador 1103/02, que declara existente una infracción del artículo 98.3 de la Ley 7/1994, de 18 de mayo (LAN 1994, 208), de Protección Ambiental, tipificada como muy grave en el artículo 101 del mismo texto legal, imponiendo una sanción de 6.010'13 Euros. Entiende el TSJ que la Administración no había actuado con el rigor necesario para aplicar la infracción a los hechos probados, ya que constaba que la entidad

sancionada si había presentado la declaración anual, por lo que efectivamente no incumplió la obligación legal, y lo que incumplió en último caso, fue el requerimiento efectuado para subsanar las deficiencias, pero esta conducta no puede interpretarse en el sentido de que la obligación legal no fue cumplida sino que solo se cumplió defectuosamente e incluso era susceptible de subsanación, no siendo, por tanto, subsumible en la infracción aplicada (f. de dcho 3º).

Es fácil percibir el nacimiento y consolidación de una jurisprudencia ambiental con magistrados progresivamente especializados y al tanto de la jurisprudencia ambiental de nuestro Tribunal Supremo. Pienso que dentro de diez años, de seguirse esta senda, tendremos bien asentado este pilar fundamental del Estado Ambiental de Derecho.

LISTA DE AUTORIDADES

Consejera

María Cinta Castillo Jiménez

Viceconsejero

Juan Jesús Jiménez Martín

Secretaria General Técnica

Manuela Serrano Reyes

Dirección General de Planificación e Información Ambiental

Esperanza Reyes Perea Acosta

Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible

Francisco Javier Madrid Rojo

Dirección General de Gestión del Medio Natural

Marina Martín Jiménez

Dirección General de Sostenibilidad en la Red de Espacios Naturales

Rocío Espinosa de la Torre

Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental

Esperanza Caro Gómez

Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano

María José Asensio Coto

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental

Jesús Nieto González

Agencia Andaluza del Agua. Director Gerente
Jaime Palop Piqueras

EGMASA. Director General
Manuel José García Gómez

Aragón: la política ambiental en el año de la EXPO

OLGA HERRÁIZ SERRANO

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	340
2. Legislación	343
2.1. Ordenación territorial y medio ambiente	343
2.2. Aguas	344
2.3. Residuos	346
2.4. Protección de animales y plantas	348
2.5. Tutela de recursos forestales y vías pecuarias	349
2.6. Calidad atmosférica	350
2.7. Adaptación de procedimientos	351
3. Organización	354
3.1. Reforma de diversos aspectos organizativos y funcionales del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón	355
3.2. De nuevo sobre la necesidad de transparencia de los entes instrumentales de la Administración ambiental aragonesa ...	355
3.3. La modificación de la composición de la recién creada Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de Aragón	357
3.4. Otras medidas organizativas	358
4. Ejecución	359
4.1. Presupuesto	359
4.2. Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales	361

	<i>Página</i>
4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos	362
4.4. En curso de elaboración la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias	363
5. Jurisprudencia ambiental destacada	364
6. Problemas	367
6.1. La prolongación por el Real Decreto-Ley 3/2008 del denominado minitrasvase del Ebro a Tarragona y la consiguiente polémica suscitada en la Comunidad Autónoma	367
7. Lista de responsables de la política ambiental de Aragón	381
8. Bibliografía y documentación	382

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La primera impresión en Aragón sobre la reestructuración ministerial que llevó a la subsunción del Ministerio de Medio Ambiente en el complejo de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Fundamentalmente en el seno de las organizaciones de defensa de la naturaleza, presentes en nuestra Comunidad Autónoma, no fue bien recibida la noticia de la desaparición del Ministerio de Medio Ambiente como estructura independiente, que supuso la unificación de competencias en el nuevo de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) por los Reales Decretos 432 y 438/2008, de 12 y 14 de abril, respectivamente. Frente a la unánime solicitud de las organizaciones ambientales de que se crease una Vicepresidencia de Sostenibilidad en el nuevo Gobierno de la Nación surgido de las elecciones generales que se habían celebrado en el mes de marzo, aquellas no solo vieron con sorpresa que sus expectativas no eran satisfechas, sino que interpretaron en clave de disminución de la importancia que se pretendía conceder a las políticas ambientales su atribución a un Ministerio de colosales proporciones. La mayoría de colectivos quisieron ver como paso atrás la reorganización ministerial acometida en un momento, se llegó a afirmar públicamente, en el que las políticas ambientales requieren transversalidad en todas las materias, compromiso y un fuerte liderazgo capaz de promover la lucha contra el cambio climático que el mundo necesita.

Poco tiempo después de aprobarse la nueva estructura orgánica de los departamentos ministeriales, algunos partidos aseguraron confirmarse los malos augurios que vaticinaban las organizaciones en defensa de la natura-

leza aragonesas cuando, desde la Administración del Estado, se adoptaron decisiones tan polémicas como la que se comenta a continuación.

El resurgimiento del fantasma trasvasista y la solución en forma de lluvias. Desde el punto de vista medioambiental, el primer semestre del año 2008 estuvo presidido en Aragón por la polémica suscitada a raíz de la aprobación por el, entonces recientemente reelegido, Gobierno de la Nación del Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona. La disposición normativa en cuestión prolongaba hasta aquella, entre otras medidas, el llamado minitransvase del Ebro a Tarragona, motivando, como desarrollaremos con amplitud en el correspondiente apartado, un agrio debate en el que, desde la resistencia inicial del ejecutivo autonómico a calificar la medida como transferencia o como trasvase en medio de las fuertes críticas de los Grupos de la oposición y de los movimientos ecologistas, se pasó al anuncio de que se recurrirían los actos administrativos que pusieran en marcha las obras una vez que las nunca tan oportunas lluvias en la zona posibilitaron acumular más del doble de las reservas que se pretendían trasvasar y, por tanto, desapareció el supuesto de hecho que había justificado el Real Decreto-Ley 3/2008.

La celebración de la Exposición Internacional en Zaragoza con el lema Agua y Desarrollo sostenible y la aprobación de la Carta de Zaragoza 2008. Otro de los acontecimientos del año del que debemos dar cuenta en nuestra valoración global de la política ambiental aragonesa la constituye el gran encuentro, con presencia de ciento cuatro países y tres organismos internacionales, junto a todas las Comunidades y Ciudades Autónomas españolas, en que se tradujo la Exposición Internacional que albergó la capital del Ebro entre el 14 de junio y el 14 de septiembre. Aun por debajo de las previsiones, sus más de cinco millones y medio de visitantes tuvieron la oportunidad de conocer en ella, con mayor profundidad, los problemas del agua y del desarrollo sostenible en el planeta. Y, en particular, la denominada Tribuna del Agua, como soporte científico y técnico de la Expo Zaragoza 2008, propició la transferencia de conocimientos, la celebración de debates y foros de opinión y la elaboración de propuestas para resolver los principales retos hídricos presentes y futuros de la humanidad. Habiendo desarrollado su actividad durante noventa y tres días, la Tribuna del Agua hizo públicas unas conclusiones, que sintetizó en el documento *Carta de Zaragoza 2008* el día de la clausura de la muestra internacional. Tras un preámbulo en el que los participantes reconocían que el agua es un importante vector de desarrollo y el acceso a la misma, un derecho humano que debe garantizarse por los poderes públicos y gestionarse de forma integrada, la Carta incluía dos listados de recomendaciones

con destinatarios diversos. Quizá de forma un tanto artificiosa, mientras por un lado se incluían una serie de sugerencias de carácter universal, en segundo término se ofrecía la enumeración de las dirigidas a los poderes públicos, usuarios del agua y ciudadanos. Sin embargo, la distinción en muchos casos se nos antoja imperceptible porque, si, entre las primeras, figuraban la necesidad de establecer prioridades y compromisos de interés general para la humanidad en torno al agua, fundados en los principios éticos de sostenibilidad, transparencia y equidad intra e intergeneracional, o la conveniencia de impulsar una gestión participativa que fomente la responsabilidad individual y colectiva, así como el desarrollo compartido de conocimiento y experiencias; en el listado de recomendaciones formuladas a los usuarios y poderes públicos encontramos invitaciones universales a impulsar y aplicar tecnologías que permitan el ahorro de agua o a adoptar medidas que garanticen dotaciones básicas de agua potable y servicios de saneamiento y depuración de las residuales y sus lodos, aplicando criterios de racionalidad económica que promuevan la eficiencia y la sostenibilidad. En definitiva, unas y otras, medidas que requieren para su aplicación de la actuación de todos los niveles de gobierno y de la colaboración público-privada.

Oficialmente, la Carta de Zaragoza 2008 fue hecha llegar a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, al *Bureau International des Expositions* y al Gobierno de España, a los que se pedía que impulsaran todas y cada una de sus recomendaciones. Por su carácter concreto y acabado, referiremos finalmente una de tipo organizativo que se ceñía a la creación de una Agencia Mundial del Agua cuyas misiones principales se perfilaban también:

- «a) Preparar y presentar ante la Organización de las Naciones Unidas la Carta de Derechos y Responsabilidades de los Seres Humanos con el Agua.
- b) Articular un marco normativo mundial sobre el agua en un contexto de desarrollo sostenible que sea reconocido por los países.
- c) En materia de recursos hídricos, preparar e impulsar el desarrollo de la Convención Internacional sobre Cambio Climático, Fenómenos Climáticos Extremos y Control de Riesgos.
- d) Impulsar la aprobación del Protocolo Internacional para la Gestión Pacífica y Productiva de las Cuencas Transfronterizas en el mundo.
- e) Asistir a los países que demanden apoyo en materia de gestión integrada del agua.
- f) Impulsar la educación, los principios y los valores que, coherentes con lo expuesto, susciten una adecuada ética del agua.
- g) Promover la difusión y el intercambio eficaz y global de buenas prácticas, lecciones aprendidas, modelos y procesos reproducibles, experiencias que

hayan alcanzado el éxito y recomendaciones, a través de un centro propio de documentación y transferencia sobre agua y desarrollo sostenible.

h) Promover alianzas público-privadas que permitan aunar esfuerzos para conseguir que el abastecimiento y el saneamiento universales sean una realidad».

En conclusión, lo que se pretendió, como vemos, es que la celebración de un evento como una Exposición Internacional en torno a un tema tan trascendente para la humanidad no hubiera sido efímera ni tuviese fecha de caducidad, sino que se prolongue en los desvelos, iniciativas, políticas, regulaciones y actuaciones de todos los países permanentemente.

2. LEGISLACIÓN

2.1. ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Dada la íntima conexión de esas dos funciones públicas horizontales en que se traducen la ordenación del territorio y la política medioambiental, parece sensato dar cuenta, al menos, de la aprobación de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya mediante el Decreto 205/2008, de 21 de octubre. Hasta la fecha, son pocos los instrumentos que se han aprobado para desarrollar las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón hasta el punto de que la doctrina haya coincidido en hablar de su frustrada aplicación práctica. Sancionadas estas por Ley 7/1998, de 16 de julio, con posterioridad sólo han visto la luz, para la ordenación de ámbitos limitados del territorio aragonés, las Directrices Parciales del Pirineo pese a variados intentos por llevar a cabo operaciones semejantes con otros entornos.

En ese contexto, las Directrices de Ordenación de la Comarca del Matarraña son las segundas Directrices Parciales Territoriales elaboradas con la finalidad de concretar el diagnóstico de situación y apuesta de jerarquización de usos que en su momento hiciera el legislador aragonés para toda la Comunidad Autónoma. Es cierto que se aprueban en un momento de reflexión política sobre las necesarias adaptaciones de la política de ordenación territorial y sus herramientas (se encuentra en tramitación en las Cortes de Aragón un proyecto de ley destinado a sustituir a la general que regula actualmente esta materia en la Comunidad que data de 1992), pero también lo es que no está en cuestión la utilidad de contar con figuras como las directrices de un área geográfica de características homogéneas que, por las circunstancias específicas que en ella concurren, precisa de una ordenación singular, siem-

pre que aparezcan presididas por las nuevas claves que inspiran esta política desde la Unión Europea.

Pues bien, como no podría ser de otro modo, el Decreto 205/2008 incluye, entre sus disposiciones de carácter vinculante, algunas que responden al objetivo marcado desde la Estrategia Territorial Europea de proteger el medio natural, el patrimonio cultural y el paisaje. En el momento presente, resulta obligado aplicar los criterios adoptados en el Convenio Europeo del Paisaje (Florenca 2000), por lo cual las Directrices Parciales Territoriales de la Comarca del Matarraña imponen la obligación de elaborar y mantener actualizado un Mapa de Paisaje donde se concite el esfuerzo de la identificación y valoración de los paisajes comarcales, analizando sus características y posibilitando el seguimiento de sus transformaciones. Transitoriamente, hasta que el Mapa de Paisaje se apruebe, el planeamiento urbanístico municipal sujetará a un Estudio de Impacto Paisajístico las actuaciones a realizar en el suelo no urbanizable especial y en el entorno de los bienes y elementos que se especifican en la normativa. Asimismo, en las zonas caracterizadas como especialmente degradadas por el Mapa de Paisaje, los Departamentos competentes en materia de ordenación del territorio y de medio ambiente, así como las Consejerías sectoriales a las que afecte cada actuación, determinarán los casos en que deban acometerse labores de restauración paisajística.

Precisamente por su interés paisajístico, económico y de protección ambiental, las Directrices Parciales Territoriales de la Comarca del Matarraña apuestan por el mantenimiento del paisaje rural tradicional (pequeñas superficies agrícolas, olivos centenarios, conservación de aterrazamientos y bancales, construcciones en piedra seca, linderos, vías pecuarias, edificaciones agrarias tradicionales, en particular las masías y su entorno, etcétera), favoreciendo la preservación y recuperación de los espacios agrarios humanizados, lo que requerirá la inclusión de medidas para su fomento en el Programa de Desarrollo Rural de Aragón.

2.2. AGUAS

Aunque la incluyamos bajo este epígrafe, en realidad la única novedad legislativa en materia de gestión de los recursos hídricos aprobada por la Comunidad Autónoma en 2008 tiene que ver más con la configuración jurídica de la Administración aragonesa que con las competencias sustantivas sobre aguas. En efecto, visto que la Ley 30/2007, de contratos del sector público (LCSP), distingue a los efectos de su aplicación entre Administraciones públicas, poderes adjudicadores y otros entes del sector público que no tengan ninguna de las dos consideraciones anteriores, podía plantearse la

duda de si el Instituto Aragonés del Agua, en tanto entidad de derecho público que ajusta su actuación al Derecho privado (arts. 31 de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, y 79 del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma) encajaba entre aquellas entidades que la LCSP reputa como Administraciones Públicas en su art. 3.2.e) o si, por el contrario, todos sus contratos debían considerarse privados por entender que le sería aplicable la definición de poder adjudicador que proporciona su art. 3.3.b).

Pues bien, la Ley 6/2008, de 19 de diciembre, que, con una pésima técnica normativa, fue rubricada ya de modificación de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, en lo que se refiere a la consideración del Instituto Aragonés de Agua como Administración Pública a los efectos de la aplicación de la normativa sobre contratación del sector público, zanja cualquier duda interpretativa. En una insólita anticipación desde el propio título de la Ley 6/2008 de la descripción del objeto de la reforma que introducía, la nueva redacción dada a la disposición originaria aclara que el citado Instituto debe subsumirse entre las

«entidades de derecho público vinculadas a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes:

1.^a que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o

2.^a que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios».

Quiere ello decir que el Instituto Aragonés del Agua sí puede celebrar contratos administrativos, que como sabemos se encuentran reservados a las Administraciones públicas, aunque lógicamente también podrá contraer otros que tengan naturaleza privada. Y en consecuencia con ello, se modifica también el listado de las atribuciones del Consejero de Medio Ambiente en tanto Presidente de la entidad para prever que le corresponderá «el ejercicio de las competencias propias del órgano de contratación en la celebración de contratos administrativos, sin perjuicio de la posible delegación y desconcentración de las mismas de conformidad con lo previsto en la normativa sobre contratos del sector público».

Por lo demás, la Ley de modificación de la de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua se completaba con alguna disposición transitoria

sobre el régimen aplicable a los expedientes de contratación, en particular de concesión de obra pública, que se hubieran iniciado entre la fecha de entrada en vigor de la LCSP y la de la propia Ley aragonesa 6/2008.

2.3. RESIDUOS

En el marco de lo establecido por la legislación estatal básica en la materia (Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos), el ejecutivo autonómico ha ido aprobando los reglamentos que introdujeron la ordenación general de las actividades de producción, posesión y gestión de residuos peligrosos, residuos industriales no peligrosos, neumáticos fuera de uso y residuos de construcción y demolición en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decretos 236/2005, 2/2006, 40/2006 y 262/2006). En particular, cada una de esas disposiciones establece la obligación para los gestores de residuos de desarrollar su actividad conforme a las operaciones indicadas por el Catálogo de Residuos que elabore la Comunidad Autónoma. Del mismo modo, el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2005-2008 (conocido como GIRA y aprobado por Acuerdo del Gobierno de 11 de enero de 2005) también contempla, entre sus actuaciones de información, formación y sensibilización, la elaboración de un Catálogo de Residuos y operaciones de gestión, que, literalmente, «se concibe como un instrumento de orientación ambiental, práctico y actualizado, que va a permitir al interesado codificar los residuos según la Lista Europea de Residuos y conocer las opciones de gestión más adecuadas desde el punto de vista ambiental, técnico y económico, mediante un proceso de actualización». El propio GIRA imponía la obligación, dada la importancia del establecimiento del Catálogo de Residuos, de someterlo a informe de la Comisión de Residuos con carácter previo a su aprobación.

Así las cosas, tras seguir el procedimiento legalmente establecido y contando con la colaboración de los distintos agentes sociales, el ejecutivo autonómico aprobó ese Catálogo mediante Decreto 148/2008, de 22 de julio, señalando que los principales criterios seguidos para la indicación de las operaciones de tratamiento a los residuos habían sido, en el ámbito europeo, la Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos «Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos» definida en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM/2005/0666 y, en el ámbito autonómico, el Plan de Gestión Integral de los Residuos de la Comunidad Autónoma de Aragón (2005-2008), en cuyo apartado 3.1 se establece que la gestión de residuos debe basarse en la aplicación de la jerarquía de las opera-

ciones definidas en la Estrategia Comunitaria para la gestión de los residuos (Reducción, Reutilización, Reciclado, Recuperación de energía, Eliminación).

El Catálogo Aragonés de Residuos, por tanto, se nos revela como una herramienta de información, formación y sensibilización relativa a los residuos, sin olvidar que una gestión sostenible en esta materia exige que todos los agentes implicados adopten estrategias que, partiendo de la prevención, el uso de tecnologías limpias y el ahorro de materias primas y energía, lleguen a una generación mínima de los residuos producidos y a una valorización máxima, mediante la recuperación, reutilización y reciclaje, siempre que éstas sean viables tanto económica como ambientalmente, o por medio de la utilización, en la medida de lo posible, de las mejores técnicas disponibles.

Por todo lo dicho anteriormente, la aprobación del Catálogo Aragonés de Residuos se integra en el Programa de prevención y valorización del GIRA, programa que tiene por objeto conseguir la gestión óptima de los residuos en la Comunidad Autónoma, entendida como aquella que disminuye la cantidad de residuos generados, rebaja la peligrosidad de los mismos y aprovecha al máximo los recursos. Para la evaluación de la aplicación del Catálogo, el Decreto 148/2008 introduce un artículo 5 bis en el Decreto 58/2005, de 29 de marzo, por el que se creó la Comisión de Seguimiento del GIRA, de manera que se constituye un grupo de trabajo específicamente encargado de informar a aquella sobre las actualizaciones y modificaciones que se consideren de interés para, en última instancia, elevarlas como propuestas al Departamento de Medio Ambiente.

Tras haber dado cuenta de la aprobación del Catálogo Aragonés de Residuos, en segundo lugar, procede indicar que la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático inició durante 2008 el proceso de actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón, cuya vigencia, como ha quedado indicado, finalizaba el 31 de diciembre de ese año. Unos meses antes, mediante Resolución de 29 de agosto, se publicó en el *Boletín Oficial de Aragón* la apertura de un período de información pública por dos meses del nuevo Plan proyectado para el horizonte 2009-2015 y de su Informe de Sostenibilidad Ambiental, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 7/2006, de Protección Ambiental de Aragón. La documentación impulsada desde la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático se basó en el Documento de Referencia emitido por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental a la vista de la memoria-resumen del Plan, su análisis preliminar de incidencia ambiental, las alegaciones recibidas durante el pro-

ceso de consultas previas y las aportaciones del Observatorio de Medio Ambiente, encontrándose el borrador del Plan en el momento de escribir estas líneas en proceso de redacción definitiva.

2.4. PROTECCIÓN DE ANIMALES Y PLANTAS

Casi diez años después de la promulgación de la Ley de Pesca en Aragón, se ha aprobado el reglamento de ejecución de la misma, que desarrolla abundantes de los aspectos de la Ley 2/1999, de 24 de febrero, que, en un principio, se consideran más susceptibles de variación en plazos breves o que precisan de frecuente adaptación a los usos y costumbres imperantes en cada momento y, sobre todo, al interés del medio natural y de las especies de flora y fauna aunque ello contraste con la tardanza en ver aprobada esta disposición normativa. Fundamentalmente, el Decreto 25/2008, de 12 de febrero, se ocupa de cinco grupos de cuestiones básicas. En primer lugar, se desarrollan los elementos subjetivo y objetivo de esta actividad recreativa y deportiva, íntimamente ligada a la conservación del medio en que se practica, concretando las categorías de pescador y los requisitos para practicar legalmente el ejercicio de la pesca, así como las especies objeto de ella, las artes, medios y las distancias a respetar por los pescadores.

En segundo término, se regulan las condiciones de ordenación de los recursos y aprovechamientos ictícolas (procedimiento de creación y gestión de las diferentes aguas sometidas a régimen especial; régimen de concesión de licencias, permisos y autorizaciones especiales, indispensables para el ejercicio de la pesca; regulación de los centros de acuicultura; régimen jurídico de las repoblaciones; y procedimiento para la aprobación de los diferentes instrumentos de planificación de las especies objeto de pesca, básicamente).

En tercer lugar, se hace referencia a la protección de los ecosistemas acuáticos, sometiendo a informe del Departamento competente en materia de pesca, toda actuación susceptible de afectar a las especies piscícolas y a su ecosistema.

El cuarto grupo de cuestiones que se incluyen en este reglamento tiene que ver con la organización administrativa al servicio de la pesca o, dicho de otro modo, se regulan la composición, funcionamiento y competencias de los órganos consultivos en materia piscícola, el Consejo de Pesca de Aragón y los Consejos Provinciales de Pesca, en los que se ha tratado de incorporar a todos los sectores representativos en la materia por cuanto la participación social puede considerarse uno de los pilares fundamentales en los que debería sustentarse la regulación de la actividad piscícola. A su vez, se determinan las actuaciones que deben realizar aquellas entidades que pretendan ser con-

sideradas entidades colaboradoras en materia de pesca, cuya función podrá coadyuvar al cumplimiento del Reglamento.

Finalmente, el Decreto 25/2008 regula la figura histórica de los guardas honorarios de pesca como colaboradores de los agentes de protección de la naturaleza de Aragón en las funciones de guardería de la actividad piscícola en nuestra Comunidad Autónoma.

2.5. TUTELA DE RECURSOS FORESTALES Y VÍAS PECUARIAS

En cumplimiento del art. 45 de la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón, el ejecutivo autonómico aprobó el Decreto 168/2008, de 9 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de creación del Consejo Aragonés de Vías Pecuarias y se regula su composición y funciones (BOA 23 septiembre). Se configura este como un órgano colegiado de carácter consultivo, pero también con funciones de colaboración y participación con los que tienen encomendadas las de gestión activa de las vías pecuarias de la Comunidad Autónoma. Adscrito al Departamento de Medio Ambiente, en su primera condición el Consejo Aragonés de Vías Pecuarias debe «prestar asesoramiento a los órganos gestores» en la materia [art. 5.a)]; «informar las declaraciones de vías pecuarias de especial interés (natural, cultural-recreativo o turístico), así como los planes de utilización de los mismos» [art. 5.d)]; o «conocer e informar de cuantos asuntos, planes o proyectos» [art. 5.e)], «disposiciones normativas» [art. 5.f)]; o cualquier otra materia relacionada con las vías pecuarias [art. 5.g)] se le requiera desde aquella Consejería. Por su parte, como órgano de colaboración de la Administración activa, tendrá que «proponer aquellas actuaciones que redunden en una mejor protección y gestión de la Red de Vías Pecuarias de Aragón» [art. 5.b)], y «promover la conservación, educación, investigación, divulgación y el uso sostenible» de estos caminos de la trashumancia [art. 5.c)].

Desde el punto de vista de su composición, bajo la presidencia del Director General de Gestión Forestal, el Consejo se configura como un órgano colegiado representativo de intereses sociales al contar entre sus miembros no sólo con representantes de las Administraciones implicadas (la propia Comunidad Autónoma, las comarcas y los municipios), sino también de las Cámaras Agrarias o entidades que las sustituyan, de las organizaciones profesionales y cooperativas agrarias más representativas, de la Universidad de Zaragoza y de las asociaciones de defensa de la naturaleza y del patrimonio cultural (art. 6). Además, cuando la complejidad de los asuntos así lo requiera, el Pleno del Consejo podrá ser asistido por Comisiones Técnicas Ase-

soras, formadas por técnicos y expertos en las cuestiones concernientes a las vías pecuarias (art. 7).

2.6. CALIDAD ATMOSFÉRICA

Pendientes de posibles desarrollos normativos por nuestra Comunidad Autónoma de la Ley básica estatal 34/2007, de 15 de noviembre, sobre calidad del aire y protección atmosférica, lo único reseñable en esta submateria ambiental durante el ejercicio 2008 es el Acuerdo de 9 de septiembre de 2008, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Mejora de la Calidad del Aire en relación a los niveles de inmisión de partículas en suspensión en el municipio turolense de Alcañiz, cuya publicación dispuso la Orden del Consejero de Medio Ambiente de 12 de septiembre de 2008. Se dicta el mencionado Plan en cumplimiento del art. 5.2 de la Ley 34/2007 para hacer frente a una situación que consta acreditada en el municipio en cuestión como era la superación de los valores límites permitidos en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono presentes en el aire de un barrio de la localidad.

El Plan de Mejora tiene por objetivo establecer las actuaciones de vigilancia y control de la calidad del aire, así como las medidas correctoras necesarias para su mejora en el ámbito geográfico de que se trata, extendiendo su vigencia, con revisiones periódicas, hasta el momento en que se cumplan los objetivos legales de niveles de calidad en relación con las partículas en suspensión. Especial importancia revisten en particular el elenco de medidas dispuestas para tratar de invertir la situación de contaminación excesiva, entre las que sobresalen las restricciones a la urbanización y edificación en la zona, el traslado de empresas, operaciones de asfaltado, la prohibición de paso de vehículos por determinados viales o la instalación de pulverizadores de agua para crear cortinas de captación de polvo. Tampoco debe despreciarse la relevancia que, para el éxito de su aplicación, habrán de tener las inspecciones administrativas para tratar de cumplir los plazos de comprobación de objetivos, fijados para el año 2010. Precisamente con la finalidad de coordinar la actuación de las Administraciones implicadas, se crea una Comisión de Seguimiento y Asesoramiento formada por dos representantes del Ayuntamiento de Alcañiz, uno de los cuales debe presidir la Comisión; seis de los Departamentos de la Comunidad Autónoma concernidos por razón de la materia (Consejerías de Medio Ambiente; de Salud y Consumo; de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; y de Industria, Comercio y Turismo); un representante de la Comarca del Bajo Aragón; y tres de las asocia-

ciones empresariales, organizaciones sindicales y asociaciones de vecinos presentes en el municipio como entidades llamadas a colaborar con las Administraciones públicas.

2.7. ADAPTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

Con fecha 30 de octubre de 2008, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto-Ley 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón, que fue convalidado por Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón de 20 de noviembre gracias al apoyo de los dos Grupos Parlamentarios que sostienen al ejecutivo y con el voto en contra de toda la oposición. La citada disposición suscitó fuertes recelos políticos y jurídicos y ello no solo por el cauce elegido para instrumentar las reformas, que impedía el derecho de enmienda, máxime cuando no fue aceptada tampoco la tramitación del Decreto-Ley, una vez convalidado, como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sino también porque, con el declarado propósito de impulsar la actividad económica, pública y privada, en Aragón a través de reformas en el funcionamiento administrativo que facilitasen la potenciación de inversiones y la creación de empleo, se posibilitaba una genérica reducción de trámites y plazos, normalmente bastante aquilataados a procedimientos complejos y donde es precisa la intervención de una pluralidad de Administraciones u órganos.

Con el fin indicado, la referida disposición contempla medidas diversas entre las que sobresalen el requerimiento a las Administraciones públicas aragonesas para que revisen los procedimientos administrativos de su competencia con el fin de minimizar costes a las empresas y a los ciudadanos durante la gestión administrativa; la creación de la figura de la declaración responsable, que permite al empresario iniciar directamente su actividad sin necesidad de contar con las autorizaciones o licencias pertinentes; o la declaración por el Gobierno de Aragón de inversiones de interés autonómico, que se definen como las que revisten una especial relevancia para el desarrollo económico, social y territorial de Aragón, conllevando su tramitación preferente y urgente y una reducción a la mitad de los plazos ordinarios de los procedimientos administrativos que correspondan. Menor sentido se advierte, en cambio, a alguna de las otras técnicas reguladas en el Decreto-Ley como el intento de aplicar al ámbito administrativo una eventual declaración de preclusión de procedimientos con la consecuencia del impulso de oficio, que es ya un principio que rige en este ámbito.

En cuanto a la aplicación de todas esas medidas en materia de medio ambiente, a propuesta del Consejero responsable, el Gobierno de Aragón,

en su reunión de 18 de noviembre de 2008, acordó la aplicación de la declaración de interés autonómico de las inversiones necesarias a las incluidas en el Plan Integral de Gestión de Residuos de la Comunidad Autónoma de Aragón 2005-2008 para la implantación de los servicios públicos de gestión de residuos declarados de titularidad autonómica; a las actuaciones comprendidas en la segunda y tercera fases del Plan Especial de Depuración, así como a las operaciones correspondientes al Plan Integral de Depuración del Pirineo Aragonés. Respecto de estas últimas también se procedió a la declaración de urgencia de los expedientes de contratación administrativa de concesión de obra pública que conllevaba la construcción de las depuradoras por entender que son contratos que implican una fuerte inversión y potencial creación de empleo, de lo que la economía aragonesa está necesitada ante el brusco descenso de los marcadores económicos. No obstante, esta reducción de plazos en la contratación perderá su vigencia a finales de 2009 por imposición del art. 4 del Decreto-Ley 1/2008 al entender que, aunque justificada por razones económicas, no siempre es compatible con principios ínsitos a aquella como los de publicidad y máxima concurrencia.

En cuanto al Plan Pirineos, se incluyen en él las obras que permitirán la depuración integral de los ríos pirenaicos aragoneses en ejecución del convenio suscrito en el mes de noviembre entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y el Gobierno de Aragón, dentro del Plan Nacional de Calidad de las Aguas. Mediante dicho convenio de cuyo protocolo marco ya dábamos cuenta en la edición anterior de nuestro Observatorio, la Administración del Estado encomienda al ejecutivo autonómico la ejecución de las obras declaradas de interés general, incluyendo actuaciones en las comarcas de La Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe y Ribagorza.

Por su parte, el total de la inversión prevista por el Gobierno de Aragón para el conjunto de los tres proyectos medioambientales públicos que, junto con uno privado para la instalación de una planta de valorización energética, han sido declarados de interés autonómico se estima en 584 millones de euros a lo largo de toda la presente legislatura, con una creación de empleo que puede rondar los 21.000 puestos de trabajo acumulados según las mismas fuentes.

Por lo que se refiere a la adaptación de los procedimientos competencia del Departamento de Medio Ambiente a las disposiciones del Decreto-Ley 1/2008, se aprobó el Decreto 248/2008, de 23 de diciembre, que relaciona en un Anexo los treinta y cuatro que pueden verse afectados con indicación de su plazo ordinario de tramitación y de su plazo revisado especial, así como, en su caso, si admiten un segundo plazo especial, aún más breve, de tramita-

ción urgente y si consienten la formulación o no de declaración responsable por el titular de la actividad de que se trate. A propósito de esta última, el articulado del Decreto 248/2008 aclara que no excluye la necesidad de presentación simultánea de la solicitud de licencia o autorización y, por tanto, del proyecto que, en su caso, fuese necesario acompañar a aquella, lo mismo que podrá exigirse la prestación de fianza o aval en la cuantía que también se determina en el Anexo. Por su parte, respecto de los procedimientos administrativos susceptibles de tramitación urgente, no sólo se condiciona a que se trate de alguno de los así declarados por el Gobierno de Aragón sino que también será precisa la solicitud del promotor o titular de la actividad empresarial o profesional alegando razones «de índole económica, social, territorial, técnica o jurídica» mediante «documento que justifique, de forma suficiente y adecuada, los perjuicios económicos, pérdidas de empleo, subvenciones u otras consecuencias que se pudieran derivar de aplicarse los plazos de la tramitación administrativa ordinaria» (art. 4 D. 248/2008). En caso contrario, no procederá dicha declaración como urgentes.

Por último, el Decreto introduce otra medida administrativa que el Gobierno ha reputado conveniente en la actual coyuntura de crisis para facilitar la actividad económica. Se trata de las consultas voluntarias sobre la viabilidad ambiental de iniciativas y actuaciones, que tienen por objeto orientar al promotor en el planteamiento inicial de las mismas así como facilitarle información sobre la opinión que pueden generar en el territorio donde se prevean desarrollar. A través de tales consultas, se pretende encauzar las actuaciones inversoras antes y durante la preparación de los diferentes proyectos, a la vez que garantizar una mayor protección del medio ambiente en la medida en que, desde un primer momento, se pueden prever las repercusiones ambientales de la actuación y, lo que no es menos importante, contribuir a un mayor consenso social alrededor de los mismos. Las consultas voluntarias sobre la viabilidad ambiental de iniciativas y actuaciones, que en todo caso tendrán carácter voluntario, se realizarán ante el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, el cual, tras haberse dirigido al municipio y comarca afectados, así como a las organizaciones medioambientales radicadas en ellos, en el plazo de dos meses comunicará al promotor un pronunciamiento ambiental no vinculante en el que, a efectos meramente orientativos, se le indicará la existencia o no de incidencias ambientales de especial importancia para el desarrollo de la iniciativa o actuación planteada. No obstante, se trata de un trámite muy parecido al que ya se da en el curso de algunos procedimientos ambientales como el de declaración de impacto ambiental de proyectos o de autorización ambiental integrada, que ahora trata de extenderse con carácter general.

El tiempo dirá si la aplicación de las medidas instrumentadas en principio por el Decreto-Ley 1/2008 y adaptadas a los procedimientos ambientales por el Decreto 248 del mismo año han contribuido o no a la generación de mayor actividad y al impulso de la implantación de empresas en el territorio aragonés porque de lo contrario no tendría ningún sentido la genérica reducción de plazos que hasta la fecha se habían considerado adecuados a la complejidad de las tramitaciones a que se aplican.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. REFORMA DE DIVERSOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FUNCIONALES DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN

Ubicamos en el epígrafe relativo a la estructura organizativa al servicio de la política ambiental de Aragón la reforma de que fue objeto en 2008 el Consejo de Protección de la Naturaleza como órgano consultivo y de participación social en la materia dado que el objeto principal de la modificación no fue otro que introducir pequeños cambios en su funcionamiento como órgano colegiado con la finalidad de alcanzar (reza el preámbulo) «mayor agilidad y operatividad en su quehacer diario».

La Ley 8/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, por la que, llamativamente por la vía de una iniciativa legislativa popular, se creó el Consejo, regula aspectos funcionales y de composición. En cuanto al primer grupo de cuestiones, las relativas a las funciones del órgano y de sus unidades internas, destacan básicamente la atribución al Consejo de Protección de la Naturaleza de la tarea de incluir, en su memoria anual de actividades, un informe que contenga su opinión y recomendaciones sobre aspectos relacionados con la situación del medio ambiente en Aragón [art. 2.1.g)], que se remitirá también a las Cortes de Aragón, así como la modificación de las funciones del Secretario del Consejo (art. 8).

En segundo lugar, tres son las principales reformas introducidas en materia de composición y organización interna. La primera consistente en sustituir la enumeración precisa de los Departamentos que debían estar representados entre los miembros designados por el Gobierno de Aragón por una mención genérica a aquellos «con implicaciones en temas medioambientales y de sostenibilidad» [art. 3.1.a)]. La segunda modificación ha supuesto la previsión de que cada una de las entidades con representación en el Consejo debe designar un suplente de cara a facilitar la válida constitución de las diferentes reuniones del órgano y la toma de acuerdos (art. 3.3). Finalmente,

se ha introducido un tercer cambio organizativo consistente en incorporar un nuevo órgano a la estructura del Consejo, la Mesa del mismo, entre cuyas principales funciones se incluye el asesoramiento al Presidente o Vicepresidente en la toma de decisiones para las que solicite consulta, así como para aquellas decisiones cuya urgencia imposibilite la convocatoria de un Pleno extraordinario. La Mesa del Consejo estará integrada por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario y los Presidentes y los Secretarios de las comisiones de trabajo permanentes que se hubieran constituido (art. 9).

Finalmente, solo reseñar que la Ley 8/2008 incluye una disposición transitoria para la aplicación de las normas de funcionamiento vigentes con anterioridad a su entrada en vigor hasta tanto el Pleno del Consejo proceda a la aprobación del Reglamento interno de funcionamiento que se adecúe a lo dispuesto en aquella disposición.

3.2. DE NUEVO SOBRE LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA DE LOS ENTES INSTRUMENTALES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL ARAGONESA

Puesto que, en las ediciones anteriores del *Observatorio de Políticas Ambientales* dimos cuenta de la polémica suscitada en la Comunidad a propósito de los límites del derecho de información de los diputados en relación con las empresas públicas de la Administración ambiental aragonesa, justo es que comentemos también el reconocimiento, bien reciente, por parte del legislador autonómico de que debemos dar por superado el concepto tradicional o patrimonialista de empresa pública que, entre otras, emplea el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma para dar paso a una noción más amplia, como, por ejemplo, es la que consagra la Ley estatal 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas. A tenor del art. 2 de esta última, se consideran empresas públicas, incluidas las del ámbito autonómico y local, aquellas en las que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen. Es decir, en trasposición directa de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, que a su vez recoge la versión codificada de la anterior Directiva 80/723/CEE asimismo de la Comisión, de 25 de junio de 1980, la legislación estatal obliga a trascender la mera idea patrimonialista de las empresas públicas de tal forma que muchas sociedades participadas minoritariamente en términos de propiedad por una Administración, pero en las que puede afirmarse sin lugar a equívocos que esta ejerce una posición de predominio por su partici-

pación financiera (por ejemplo, por contar con la participación social mayor de entre todas las minoritarias), caen bajo la órbita del nuevo concepto de empresa pública que se maneja a efectos de las relaciones de transparencia, definición esta que se nos antoja la más apropiada también para el ejercicio de las funciones de control gubernamental por los Parlamentos.

Pues bien, el legislador aragonés parece estar dando pasos en esa misma dirección como entendemos deriva de la modificación de la Ley 2/2008, de 14 de mayo, de Reestructuración del Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón, llevada a cabo por la Ley 7/2008, de 19 de diciembre. La nueva redacción dada a la disposición adicional segunda de aquella norma acoge, precisamente, la posibilidad de designar a miembros de los grupos parlamentarios de la oposición de las Cortes de Aragón no sólo en los órganos de administración de las empresas que se digan de la Comunidad Autónoma por disponer de la mayoría de su capital social sino también en aquellas en las que se participe minoritariamente, con independencia de que sean de titularidad pública o no, en los siguientes términos:

«Segunda. *Designación de representantes de las Cortes de Aragón en las empresas del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón y participadas*

1. Cuando la Corporación Empresarial Pública de Aragón disponga de la facultad de designar a tres o más miembros en el órgano de administración de una empresa de la Comunidad Autónoma, uno de los miembros será propuesto por las Cortes de Aragón a instancia de los grupos parlamentarios de la oposición, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de las Cortes de Aragón.

2. Cuando la Corporación Empresarial Pública de Aragón disponga de la facultad de designar a tres o más miembros en el órgano de administración de una empresa pública en la que participe minoritariamente, uno de sus miembros será propuesto por los grupos parlamentarios de la oposición de las Cortes de Aragón, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la Cámara.

3. En las empresas privadas participadas en más de un tercio de su capital social por la Corporación Empresarial Pública de Aragón, siempre que no exista otro socio con una participación superior, y corresponda a la Corporación la facultad de designar a tres o más miembros en los correspondientes órganos de administración, uno de sus miembros será propuesto por los Grupos parlamentarios de la oposición de las Cortes de Aragón, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la Cámara».

Por lo tanto, la entrada de miembros de la oposición parlamentaria en órganos de administración de empresas públicas o privadas, pero en cualquier caso meramente participadas por la Administración autonómica, corrobora el derecho de los diputados a obtener información en poder del Go-

bierno sobre la gestión que llevan a cabo aquellas, resultando a todas luces incompatible con el contenido de ese derecho el que pudiera denegarse su ejercicio a diputados pertenecientes a grupos que hubieran obtenido en efecto tal representación, lo mismo que claramente lesivo del principio de igualdad que se rechazara que diputados de grupos no representados en los consejos de administración no tuvieran acceso a una información, eventualmente, disponible para otros.

El Gobierno debe contar con información y documentación respecto de su participación en aquellas sociedades que controla, en las que ejerce un predominio en los amplios términos en que este debe ser entendido o en las que es impensable, dada su posición, se adopten decisiones contra el criterio de la Administración autonómica y, por tanto, se dará el supuesto de hecho que faculta a un diputado de las Cortes de Aragón para solicitar tales informes, por medio de la Presidencia, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias. Se da, sin duda, un paso más en el camino hacia la transparencia en la gestión del sector público aragonés sobre la que tantas dudas se han cernido en los últimos años.

3.3. LA MODIFICACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LA RECIÉN CREADA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE CAMBIO CLIMÁTICO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

Por Decreto 33/2007, de 13 de marzo, del Gobierno de Aragón, se creó la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático, adscrita al Departamento de Medio Ambiente, como órgano colegiado consultivo y de coordinación en materia de cambio climático. Es objetivo de la Comisión garantizar la necesaria coordinación en las acciones administrativas y de gobierno, derivadas de la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos nacionales adquiridos en materia de lucha contra el cambio climático. La citada Comisión está integrada por su presidente y vicepresidente, además de varios vocales en representación de algunos de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

No obstante, como consecuencia de las elecciones autonómicas de 2007 se modificó la estructura y composición de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En concreto, dichas reformas quedaron materializadas mediante el Decreto de 6 de julio de 2007, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modificó la organización de la Administración de la Comunicación Autónoma de Aragón, y por el Decreto 112/2007, de 10 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A la vista de ello, el ejecutivo autonómico ha considerado conveniente modificar la composición de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático de modo que todos los Departamentos que integran la Administración de la Comunidad Autónoma se encuentren representados en ella, lo que se ha encargado de realizar el Decreto 96/2008, de 27 de mayo, de modificación del Decreto 33/2007, antes citado.

3.4. OTRAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS

Al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, en virtud del Decreto 296/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba su estructura orgánica, le corresponde llevar a cabo las funciones de gestión, conservación y mantenimiento, entre otras, de las carreteras titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme a las previsiones contenidas en la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón y su normativa de desarrollo.

El Decreto 281/2007 de 6 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente le atribuye las competencias sobre «la determinación y ejecución de la política forestal y la protección, defensa, administración y gestión de los montes, sin perjuicio de las competencias propias de las restantes Administraciones Públicas en materia forestal». De conformidad con dichas competencias, le corresponde el mantenimiento de las pistas forestales que transcurren o dan servicio a los montes del dominio público forestal de la Comunidad Autónoma de Aragón, entre las que se encuentra la pista forestal que discurre entre la localidad de Santa Cruz de la Serós, el Monasterio Nuevo de San Juan de la Peña y hasta el límite del monte HU-1002, propiedad del Gobierno de Aragón. La mencionada pista forestal fue asfaltada en su momento y constituye la vía de acceso principal al conjunto monumental de los monasterios de San Juan de la Peña y la recientemente inaugurada Hospedería desde las localidades del entorno, y, durante la época invernal, dicho acceso sufre incidencias meteorológicas, como las nevadas, que obstaculizan el tránsito, lo que hace necesario realizar tareas de limpieza que garanticen la seguridad vial.

El Departamento de Medio Ambiente, órgano competente para la conservación de dichas pistas, carece en la actualidad de los medios materiales y personales para acometer la realización de las tareas descritas, por lo que estimó preciso encomendar la ejecución de las mismas al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes que, en virtud de las funciones que

ejerce en otras vías de comunicación, dispone de los medios suficientes para el fin propuesto.

La articulación de la colaboración entre los dos Departamentos mencionados, el titular de las competencias y el dotado de los medios técnicos precisos para el desarrollo de las tareas, tuvo lugar mediante una encomienda de gestión, cuya materialización requería la autorización del Gobierno de Aragón (art. 38 del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma), que se concedió mediante el Decreto 184/2008 de 9 de septiembre. Esta disposición contiene el régimen jurídico de la citada encomienda de gestión, con mención expresa de las actividades que comprende («de carácter material y técnico relativas al mantenimiento preventivo y correctivo que requiera la limpieza y retirada de la nieve y el hielo en la citada pista»), plazo de vigencia (un año prorrogable a instancias del Departamento de Medio Ambiente por sucesivos períodos de igual duración), naturaleza o alcance, así como de las obligaciones de los órganos encomendante (asignación de partida presupuestaria) y encomendado (realización de las labores de mantenimiento y justificación de su ejecución).

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTO

En lo concerniente al presupuesto de gastos con que va a contar la Administración ambiental aragonesa para hacer frente al ejercicio de sus competencias en el año 2009 (en que el presupuesto global de la Comunidad Autónoma se eleva hasta los cinco mil seiscientos sesenta y siete millones de euros), hay que empezar constatando el sustancial aumento del que dispondrá el Departamento de Medio Ambiente en relación con el consignado para el año 2008. De los 136 millones y medio se ha pasado a casi 187 o, si nos referimos al presupuesto consolidado, de los 191 a más de 232 millones de euros, lo que representa un incremento del veintiuno por ciento respecto al ejercicio anterior. A esa cifra se debe añadir la capacidad funcional de ejecutar catorce millones de euros más que no se pudieron destinar a las partidas para los que estaban consignados del ejercicio 2008, lo que, contra la tendencia de otras secciones del presupuesto para el año 2009 que han acusado la crisis en que nos hayamos inmersos, viene a representar una cifra nada despreciable. La explicación del aumento es, sin embargo, muy sencilla dado que cuarenta y seis millones trescientos setenta y cinco mil euros forman parte de la segunda anualidad del Plan Nacional de Calidad del Agua, que

corresponde financiar a la Administración central y que recibimos de los presupuestos generales del Estado.

Si se desglosan las cifras por servicios, la Secretaría General Técnica cuenta con un presupuesto de 33,7 millones de euros; la Dirección General Forestal, de 36,5; la Dirección de Calidad Ambiental, de 18; y la de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad, de 33. Por lo que respecta al presupuesto de las dos entidades de derecho público adscritas al Departamento de Medio Ambiente, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental se mueve casi en las mismas cifras que en el ejercicio 2008 con sus casi 7,5 millones de euros, mientras el Instituto Aragonés del Agua pasa de los 59 millones y medio a más de ciento tres. Es decir, las dos unidades que registran mayores aumentos son la Dirección General de Calidad Ambiental, con un 15,5%, que se destinará básicamente a los programas relativos a la lucha contra el cambio climático (que contarán con una financiación que pasa de los novecientos mil euros a un millón setecientos mil) y, especialmente, al programa sobre suelos contaminados; y el Instituto Aragonés del Agua, con un 74% de incremento en su presupuesto por las razones que hemos explicado anteriormente.

Para completar el apartado presupuestario, por lo que respecta a los presupuestos de explotación y de capital para 2009 de la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, S.A., adscrita al Departamento de Medio Ambiente, ascienden a 49.355.758 y 815.323 euros, respectivamente, lo que representa un total superior a los 50 millones, frente a los 58 del ejercicio 2008. Por su parte, para la sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, ARA-GERSA, se han previsto un presupuesto de explotación de 2.109.849 euros y un presupuesto de capital de 15.935 euros, lo que equivale a un total algo más de un millón de euros por debajo de la cifra consignada en el presupuesto anterior.

Si nos referimos a la dialéctica operaciones corrientes y de inversión, el incremento en las primeras se estima en un 22 por ciento frente al aumento de las segundas en un 43 por ciento hasta alcanzar una capacidad de inversión en el año 2009 cercana a los doscientos sesenta y tres millones de euros. Lógicamente ello es así gracias a las fuentes externas pues el Estado, por ejemplo, aportará más de cincuenta y cuatro millones de euros en proyectos de inversión; los fondos europeos supondrán una inyección de 13,2 millones en esa anualidad, y de las entidades privadas (concesionarios de servicios públicos) se espera obtener en torno a los setenta y siete millones de euros. Es decir, algo más de ciento cuarenta millones de euros vendrán generados por fuentes externas de financiación en el año 2009, lo que, proyectado en el horizonte de los próximos años, ha llevado al Departamento de Medio

Ambiente del Gobierno de Aragón a hablar de una inversión cercana a mil doscientos cincuenta y un millones de euros: trescientos cuarenta y siete de la Administración General del Estado; casi sesenta y cinco de fondos europeos, y ochocientos treinta y nueve del sector privado.

4.2. SUSCRIPCIÓN DE DIVERSOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

A lo largo del año 2008, se han suscrito varios convenios de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Administración del Estado o algún ente local para la ejecución de aspectos concernientes a la política hidráulica.

En primer lugar, por medio de una Orden del Departamento de Medio Ambiente de 24 de enero de 2008 (BOA 20 febrero) se dispuso la publicación del Convenio marco de colaboración suscrito, el 28 de diciembre de 2007, entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, para la ejecución de las políticas de saneamiento y depuración. El referido convenio venía exigido por la disposición adicional cuarta de la propia Ley 6/2001, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, que condicionaba la incorporación de la ciudad de Zaragoza al sistema general del canon de saneamiento que aquella establecía a la suscripción previa de un convenio con el Gobierno de Aragón, en el que también debería pactarse la correspondiente sustitución de las figuras tributarias específicas que tuviera establecido dicho municipio. Si, en un principio, la Ley 12/2004, de medidas tributarias y administrativas, introdujo un primer cambio en la literalidad de aquella disposición adicional para tratar de temporizar la aplicación del canon y que el 1 de enero de 2006 Zaragoza se incorporase al sistema, el incumplimiento del plazo obligó a modificar de nuevo la previsión por Ley 9/2007, de 29 de diciembre, que fijó definitivamente en el 1 de enero de 2008 la fecha efectiva de la exigibilidad del canon en Zaragoza, declarando, además, su compatibilidad con la correspondiente tasa municipal. Ello no obstante, la nueva redacción dada a la citada disposición adicional cuarta reconoce el derecho de la ciudad a ser compensada por la diferencia entre el tipo general del canon y las tasas de saneamiento y depuración aplicables en el municipio, en atención a la contribución realizada por el Ayuntamiento de Zaragoza mediante la construcción de infraestructuras adecuadas de saneamiento y depuración en su término municipal, lo que, en la cláusula novena del Convenio marco de colaboración, ha permitido demorar hasta el año 2012 la fijación de la aportación definitiva, que se establecerá para 2013. En definitiva, que será a partir de junio de 2013, una vez cubiertos los gastos de explotación e inversiones

necesarios para el correcto funcionamiento de los servicios de saneamiento y depuración municipales, cuando el Gobierno de Aragón percibirá la aportación prevista en el Convenio, en concepto de canon de saneamiento.

En segundo término, daremos cuenta de la Orden de 18 de agosto de 2008, de la Vicepresidencia del Gobierno (BOA 4 septiembre), por la que se publicó el Convenio de colaboración, en desarrollo del Protocolo General firmado el 2 de octubre de 2007, entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Aragón, para la ordenación y protección de los recursos subterráneos del barranco de Bailín, en Sabiñánigo (Huesca). En el paraje al que va referido el Convenio, los resultados del seguimiento hidrogeológico realizado en un antiguo vertedero pusieron de manifiesto la falta de eficacia de las medidas adoptadas para su aislamiento, así como la existencia de residuos que suponían un riesgo para las aguas subterráneas de la cuenca del río Gállego. De acuerdo con la Ley 10/1998, de Residuos, y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, que establece entre otros aspectos los criterios y estándares para declarar los suelos contaminados, la Dirección General de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón procedió, mediante Resolución de 6 de febrero de 2007, a declarar como suelos contaminados las parcelas afectadas por la contaminación causada por el antiguo vertedero de residuos industriales de Bailín. Sin embargo, se hacían precisas ciertas obras que, por afectar al dominio público hidráulico del Estado (las aguas subterráneas de la cuenca del Gállego forman parte de la Demarcación Hidrográfica del Ebro), requerían de una actuación coordinada entre ambas Administraciones que permita resolver este problema y garantizar la seguridad de los residuos, así como de las aguas afectadas. De ahí que se procediera a la firma del Convenio de colaboración de que tratamos para la ejecución y financiación de las actuaciones de restauración y corrección de la contaminación en el acuífero en cuestión, en virtud del cual se concretan los compromisos que asumen el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, respectivamente. Si el primero colabora con la aportación de trece millones de euros en cinco anualidades, de 2008 a 2012, este último asume el resto de la financiación, hasta completar los más de veintiocho millones de euros presupuestados, además de la ejecución material de las obras.

4.3. GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

A lo largo de 2008, se conocieron dos noticias positivas sobre la gestión de los espacios naturales protegidos del territorio aragonés. Desde el punto

de vista de la política de fomento a través de distinciones, en el mes de octubre el Consejo de Europa concedió el Diploma Europeo de Espacios Protegidos al Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido por los «esfuerzos» realizados por su equipo rector para preservar los valores ecológicos del entorno y por promover «una gestión de conservación duradera». La distinción, que recae por quinta vez sobre este territorio protegido del corazón del Pirineo aragonés al haberla obtenido en 1988 y refrendado ininterrumpidamente en 1993, 1998, 2003 y 2008, tendrá, a partir de esta edición, una vigencia de diez años, pudiendo seguir siendo renovada aunque bajo estrictos parámetros de conservación marcados desde el propio Consejo de Europa.

En segundo lugar, se publicitaron los proyectos de mejora de los espacios incluidos en la Red Natural de Aragón que serían financiados durante 2009 en cumplimiento del último año de vigencia del Convenio suscrito por tres anualidades entre el gobierno autonómico y la entidad financiera La Caixa. Se completará, de ese modo, una inversión total de un millón y medio de euros para, entre las actuaciones más destacadas, la mejora de espacios fluviales, el acondicionamiento de zonas de pesca y señalización de acceso a recursos de aguas en las tres provincias aragonesas, el seguimiento de especies en peligro de extinción (águila perdicera, cabra montesa...) a través de sistemas por satélite, la ejecución de la segunda fase de la plataforma de pesca para personas con discapacidad en el embalse de Valdabrá o la adecuación del entorno de la lagunilla de Candanos (ambos en Huesca), entre otras, hasta completar un total de 40 intervenciones.

4.4. EN CURSO DE ELABORACIÓN LA ESTRATEGIA ARAGONESA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍAS LIMPIAS

Como anticipamos en nuestro trabajo incluido en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, uno de los cien compromisos asumidos por el reelegido gobierno de coalición PSOE-PAR en la Comunidad Autónoma de Aragón tras las elecciones de 2007 fue la necesidad de diseñar una estrategia aragonesa contra el cambio climático que contemple la definición de un modelo energético eficiente y renovable (compromiso 59). Precisamente, tras conocerse la nueva estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, aprobada por Decreto del Gobierno 281/2007, de 6 de noviembre, no solo se explicitó que, entre sus competencias, figuraba la elaboración de la citada Estrategia o el fomento de las energías limpias, sino que ello se tradujo en la estructura organizativa al renombrar la Dirección General de Calidad Ambiental como de Calidad Ambiental y Cambio Climático. Han sido, por tanto,

la titular de dicha Dirección y quien ocupa la de Participación Ciudadana en el Departamento de Presidencia los encargados de presentar ante la opinión pública en noviembre de 2008 el borrador de Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (EACCEL), redactado por un grupo de expertos coordinados desde el Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos, y de abrir un proceso de participación al que han sido convocados cerca de 2.700 colectivos. Durante los meses de enero y febrero de 2009, está previsto que se celebre un encuentro por cada uno de los tres sectores a los que se quiere implicar (colectivos sociales, agentes económicos y Administraciones públicas) para profundizar en los diagnósticos que plantea el borrador, así como talleres conjuntos en torno a los diez ejes en que se estructura ese documento inicial. Concretamente, se trata de recursos naturales y biodiversidad; energía; transporte y movilidad; residencial y comercial; agricultura, ganadería, actividades forestales y recursos hídricos; residuos; turismo; industria; salud y medio ambiente, y educación, formación y sensibilización. Asimismo, se ha puesto en marcha una campaña de comunicación y sensibilización para fomentar hábitos más sostenibles con el medio ambiente e implicar a los ciudadanos en el proceso, quienes pueden presentar sus sugerencias de forma individualizada a través de un buzón virtual en la página web del Gobierno de Aragón. Los siguientes pasos serán tres encuentros territoriales con todos los sectores, la fase de contraste de las aportaciones y la elevación al Consejo de Gobierno de la Estrategia en torno al mes de abril de 2009, aunque el plazo podría prorrogarse según la marcha de todo el proceso participativo.

El borrador de la Estrategia contiene más de doscientas líneas de actuación para reducir las emisiones en los sectores implicados en el cambio climático en Aragón, los regulados (instalaciones productoras de energía e industrias), que suponen el cuarenta y ocho por ciento de los gases de efecto invernadero que se emiten en la Comunidad, y los que se dicen difusos, tales como el transporte, los servicios, el comercio o los sectores residencial y agrario, que representarían el cincuenta y dos por ciento restante. Todas aquellas medidas tienen como objetivo de referencia reducir las emisiones en 1,3 millones de toneladas de CO₂ hasta el año 2012, en concordancia con la Estrategia Española de Lucha contra el Cambio Climático y de Energía Limpia (EECCEL) aprobada en noviembre de 2007, el Plan Nacional de Asignación 2008-2012 aprobado por Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Aunque durante el año 2008 no se ha dictado ninguna sentencia reseña-

ble en materia de medio ambiente por los órganos jurisdiccionales radicados en el territorio aragonés, queríamos dar cuenta de una del Tribunal Supremo de fecha 27 de mayo de 2008, emitida en el recurso de casación núm. 2686/2004, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la Sentencia dictada el 5 de enero de 2004 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. De la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo (RJ 2008, 4100) se dio publicidad mediante Orden del Consejero de Medio Ambiente de 1 de octubre de 2008 en el Boletín Oficial de Aragón del día 10 del mismo mes pues el fallo judicial procedía a anular una disposición de carácter general en los términos que pasamos a comentar.

El Ayuntamiento de Sástago (Zaragoza) impugnó el Decreto 109/2000, de 29 de mayo, por el que se estableció un régimen de protección para la conservación del cernícalo primilla y se aprobó el Plan de Conservación de su Hábitat, al entender que no se había observado el procedimiento legalmente establecido y, más en concreto, que se habían incumplido los trámites de solicitar el dictamen del órgano consultivo correspondiente del Gobierno de Aragón (Comisión Jurídica Asesora) y de acompañar las memorias justificativa y económica, propios de la elaboración de una disposición de carácter general. La Sentencia de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo y anuló, en consecuencia, el Decreto impugnado, apreciando la concurrencia de los dos vicios alegados excepto la ausencia de memoria justificativa. Sin embargo, el Gobierno de Aragón interpuso recurso de casación contra ella invocando la propia doctrina del Tribunal Supremo en supuestos que consideraba semejantes y adujo que, como en el caso de la declaración de algunos espacios naturales mediante decreto (SSTS de 24 de septiembre 1980; de 6 julio 1982; o de 10 diciembre 2003) o de la aprobación por decreto de instrumentos de gestión de tales espacios (se invocaban la STS de 30 abril 1998), no podía considerarse innovadora del ordenamiento jurídico la disposición por la que se aprobaba el plan de conservación de una especie sensible a la alteración de su hábitat. Se defendía, por tanto, su naturaleza meramente directiva, propia de la función ejecutiva del Gobierno autonómico.

No obstante esa forma de argumentar, el Tribunal Supremo confirmó la decisión del Tribunal de instancia y demostró que, por la naturaleza y contenido del Decreto autonómico objeto de recurso, nada tenía que ver con esos otros supuestos que se citaban. A diferencia de aquellos en los que los decretos en cuestión no incorporaban una regulación de carácter general a la que pudiera atribuirse propiamente el significado de precisar, desarrollar o completar las previsiones normativas de una ley, la aprobación del régimen

de protección y del plan de conservación del cernícalo primilla tenía lugar por medio de un reglamento ejecutivo con lo cual resultaban exigibles el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y la memoria económica de las que se había prescindido en su elaboración. Transcribimos, por su interés, a continuación, un pasaje del fundamento jurídico tercero del fallo:

«Basta con la lectura del artículo 1º del Decreto para comprender que con el Decreto, de una parte, “se establece un régimen de protección para el cernícalo primilla”, y, por otra, se aprueba el Plan de Conservación del Hábitat del mismo. No estamos, pues, ante un Decreto de artículo único que se limita a la aprobación del Plan de referencia (siendo el Plan su único contenido y objeto), sino ante el de una norma que –con independencia del Plan que aprueba como Anexo al mismo– cuenta con sustantividad propia, hasta tal punto que la modificación o revisión del Plan (prevista en el apartado 6.9 del texto del mismo) mantendría incólume el régimen jurídico contenido en los cinco artículos del Decreto.

El examen de los mismos nos confirman el carácter de norma reglamentaria, de carácter ejecutivo, innovadora del Ordenamiento jurídico y vinculante para Administraciones y particulares; así, es el Decreto, y no el Plan de Conservación, el que:

a) En los expedientes sujetos a evaluación de impacto ambiental, exige que en el previo estudio de impacto ambiental del proyecto se haga mención expresa a la incidencia del proyecto sobre el hábitat del cernícalo primilla, para lo cual se deberá recabar información de la Dirección General del Medio Natural del Departamento de Medio Ambiente, debiendo ser contemplada dicha incidencia en la posterior Declaración de Impacto Ambiental.

b) En los expedientes en los que no es necesaria tal evaluación, pero cuyos proyectos puedan afectar al ecosistema y a las áreas críticas sujetas a previa autorización, concesión o licencia, impone con carácter preceptivo el previo informe de la citada Dirección General del Medio Natural, que deberá ser emitido en el plazo de un mes, y que será vinculante cuando sea desfavorable al uso pretendido o imponga condiciones al mismo.

c) Es el mismo Decreto el que, en relación con la caza, impone la obligación de ser respetuosos y coherentes con las medidas de conservación incluidas en el Plan, debiendo ser tenidas en cuenta dichas circunstancias en los Planes Técnicos de Aprovechamiento de los cotos.

d) Igualmente es el Decreto, y no el Plan, el que atribuye al Gobierno de Aragón la competencia para resolver las discrepancias entre informes de los distintos órganos competentes sobre la conveniencia o no de ejecutar determinados proyectos o sobre el contenido condicionado de los mismos.

e) También es el Decreto el que atribuye a la citada Dirección General del Medio Natural la competencia para las autorizaciones de las actividades relacionadas con la fotografía, filmación y recogida de material biológico de la especie.

f) Por otra parte –y este apartado resulta especialmente significativo– es el Decreto el que impone al Gobierno de Aragón, para el cumplimiento de lo previsto en el Plan de conservación, la obligación de establecer los medios humanos y materiales, así como de habilitar los créditos oportunos en el presupuesto de la Dirección General del Medio Natural.

g) También es el Decreto el que establece un específico régimen sancionador con remisión a la normativa estatal y autonómica que se cita en el artículo 5 del Decreto.

h) Y, por último, es el Decreto el que, en su Disposición Final Primera, faculta al Consejero de Medio Ambiente para dictar las normas que precise el desarrollo del Decreto y del Plan de Conservación.

No encontramos, pues, ante un conjunto de normas, surgidas del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón, que innovan el Ordenamiento jurídico –y permiten, con la delegación que contienen, continuar innovándolo– y en las que se fundamentan un conjunto de obligaciones jurídicas para los particulares y para la propia Administración, de carácter ejecutivo y vinculante, como pone de manifiesto el mismo Preámbulo del Decreto» (cursiva nuestra).

Por su parte, aun antes de conocerse el fallo, el Gobierno de Aragón se encontraba trabajando en la reforma del Plan de Conservación del Hábitat del Cernícalo Primilla cuyo período de exposición pública tuvo lugar durante el año 2008. En un principio, parece claro que se duplicará aproximadamente la cifra de municipios incluidos en su ámbito de aplicación, que se declararán zona ambientalmente sensible a los efectos de la Ley 7/2006, de Protección Ambiental de Aragón, y que se añadirán a las áreas críticas para la especie los territorios de nidificación y los dormideros postnupciales o invernales, así como el área circundante en un radio de cinco kilómetros.

6. PROBLEMAS

6.1. LA PROLONGACIÓN POR EL REAL DECRETO-LEY 3/2008 DEL DENOMINADO MINITRASVASE DEL EBRO A TARRAGONA Y LA CONSIGUIENTE POLÉMICA SUSCITADA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Como anunciábamos al principio, apenas transcurrido un mes desde la reelección del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero al frente del Gobierno de la Nación y recién reestructurados los correspondientes Ministerios para crear el omnicompreensivo de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, a propuesta de este el nuevo ejecutivo aprobó el Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona. La citada disposición, fundamentada en la gravedad de la situación generada

ante la falta de precipitaciones en esa parte del territorio, que amenazaba con obligar al establecimiento de restricciones para el consumo humano, suponía en la práctica la modificación de la Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona, pero articulaba, además, una segunda técnica dirigida igualmente a incrementar la disponibilidad de caudales en la Comunidad Autónoma de Cataluña procedentes de la Demarcación Hidrográfica del Ebro.

Por lo que respecta a lo primero, si la Ley 18/1981 autorizó en su día una transferencia de aguas (en el sentido dado a este concepto por la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional) por un volumen máximo de 4 m³/segundo entre un punto de Tarragona, el Delta del Ebro, perteneciente a la Demarcación Hidrográfica que toma el nombre de este río y otros municipios de dicha provincia, integrados en la Demarcación de las Cuencas internas de Cataluña, para su abastecimiento urbano e industrial, el citado Real Decreto-Ley 3/2008 amplió su ámbito territorial a la provincia de Barcelona, que también forma parte de esa segunda Demarcación Hidrográfica. Para la puesta en marcha de dicha prolongación se preveía la construcción de una infraestructura de conexión, cuyas obras eran declaradas de interés general, además de utilidad pública y de urgentes a los efectos de la ocupación de los bienes afectados. Asimismo quedaban excluidas del trámite de evaluación de impacto ambiental, sustituido por una consulta a la Comunidad Autónoma de Cataluña, que se ordenaba poner a disposición de los interesados y comunicar a la Comisión Europea.

La segunda medida adoptada por el Real Decreto-Ley 3/2008 consistía en prever la celebración de contratos de cesión de derechos de uso de agua entre quienes ya fueran titulares de derechos de uso con destino al regadío y otros agrarios y perteneciesen a alguna comunidad de regantes de la Demarcación Hidrográfica del Ebro y la Comunidad Autónoma de Cataluña, bien directamente o a través de la entidad pública o privada que se determinara, lo que significaba concretar un supuesto del llamado «mercado del agua».

Tan pronto se tuvo conocimiento de la aprobación de las medidas excepcionales, sin esperar siquiera a la publicación del Real Decreto-Ley en el *Boletín Oficial del Estado*, el Consejo de Gobierno de Aragón se reunió en sesión extraordinaria para tratar de dar una respuesta inmediata. Además de reiterar su posición contraria a cualquier trasvase del Ebro y declarar que, en aras del respeto a la unidad de cuenca, la Administración del Estado no podía contraer, de forma bilateral, compromisos con una Comunidad Autónoma que afectasen a otros territorios, se adoptaron, por cuanto inte-

resa reseñar, tres acuerdos fundamentales. En primer lugar, se instaba a la Administración estatal a facilitar toda la información relativa al proyecto con carácter de urgencia. En segundo término, se encargó a los Servicios Jurídicos de la Diputación General de Aragón y a la Comisión Jurídica Asesora que elaborasen sendos informes para determinar la naturaleza del proyecto. Finalmente, de forma un tanto sorprendente, se instaba a las Cortes de Aragón a iniciar, como medida preventiva, la elaboración del informe preceptivo a que se refiere el art. 72.3 del Estatuto de Autonomía, señalando que, para ello, se pondría a disposición de la Cámara «los medios técnicos del Gobierno».

Por despejar las dudas en torno a este último y chocante acuerdo, debemos aclarar que, en su reunión del día 22 de abril de 2008, la Mesa de las Cortes de Aragón conoció e hizo suyo el Informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara por el que se argumentaba que no correspondía a las Cortes iniciar el procedimiento para la elaboración del informe previsto en el citado artículo 72.3 del Estatuto pues parecía evidente que, como técnica al servicio de la cooperación o colaboración entre la Administración hidráulica estatal y la aragonesa, debía corresponderle a esta emitir dicho dictamen, con independencia del órgano concreto al que se asignara dicha labor atendiendo a las competencias autonómicas en liza y en virtud de su potestad de autoorganización. Aunque nada impedía a las Cortes de Aragón intervenir en esta polémica a través de mecanismos tales como la creación de una Comisión especial de estudio para que la Cámara manifestara su postura al respecto, la decisión de interponer un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley, o bien la apertura de un debate, a través de la sustanciación de iniciativas de impulso y control por los Grupos Parlamentarios o, una vez elaborado el informe por el Gobierno de Aragón, si éste lo sometía a la consideración de la Cámara, lo que quedaba rotundamente descartado era que las Cortes pudieran usurpar funciones ejecutivas como las de valorar, a efectos de cooperación interadministrativa, medidas estatales susceptibles de ser reputadas como «obras hidráulicas» o «transferencias de aguas» que afectasen al territorio de Aragón. Según comentaremos más adelante, la vía para el protagonismo del Parlamento en esta cuestión se habrá de traducir de hecho en la aprobación de varias proposiciones no de ley en su tarea de impulso político al ejecutivo.

Pero volvamos sobre los restantes acuerdos del Consejo de Gobierno en reacción al Real Decreto-Ley que, justificado por «el período de sequía más grave desde que se tienen registros fiables» que estaba padeciendo Cataluña, fue publicado en el BOE el día 22 de abril y convalidado por el Congreso de los Diputados por Resolución fechada el día 29 de ese mismo mes. La peti-

ción de informe a los Servicios Jurídicos de la Diputación General de Aragón sobre la naturaleza jurídica de las medidas articuladas mediante aquella disposición fue atendida el 6 de mayo de 2008 mientras la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón daba a conocer el suyo seis días después. Discreparon ambos en cuestiones de calado aunque no fueron los únicos en terciar en la polémica con argumentos divergentes pues, con idéntica fecha al segundo de los dictámenes citados, el Justicia de Aragón emitió uno de oficio, invocando sus competencias en materia de defensa del Estatuto de Autonomía y diciéndose alentado por la recepción de un gran número de declaraciones institucionales y de quejas ciudadanas en contra de los trasvases del Ebro. Asimismo elaboró su informe, en respuesta a una consulta facultativa del Consejero de Presidencia de la Generalitat Valenciana, el Consell Jurídic Consultiu de dicha Comunidad. Vayamos por partes.

Desde el punto de vista formal, los dos informes solicitados por el Gobierno aragonés dieron por buena la justificación que, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley, se ofrecía sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante de esta norma (a saber: según la jurisprudencia constitucional, una situación de extraordinaria y urgente necesidad cuyos motivos deben explicitarse de una forma razonada y no meramente teórica y abstracta y que revista un calibre tal que no pueda ser afrontada a través del procedimiento legislativo ordinario, ni tan siquiera en su modalidad de urgencia) y que, en el caso, se describía como una grave sequía que hacía temer «el establecimiento de restricciones al consumo humano» hasta que entrase en funcionamiento la planta desalinizadora de El Prat (Barcelona), prevista para junio de 2009. Igual juicio positivo sobre la justificación de la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que avalaban la emanación de la norma del Ejecutivo de la Nación había hecho con anterioridad la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado en su respuesta de 17 de abril de 2008 a la consulta formulada por la Ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

Sin embargo, quién cuestionó y profusamente que la fundamentación contenida en el Real Decreto-Ley justificara el uso de este tipo de disposiciones excepcionales fue el Justicia de Aragón en su propio informe. Y ello por dos motivos principales: de una parte, por falta de datos suficientes de la concreta necesidad de agua para abastecimiento en los territorios afectados que, en su lugar, se suplían, en la Exposición de Motivos, con la afirmación de que el déficit, casualmente, alcanzaba una cifra casi coincidente con el margen no aprovechado hasta entonces del volumen de agua solo destinada a los municipios de Tarragona, sin aportar «estudios realizados para llegar a esta conclusión numérica». No se compadecía con una situación de urgente

necesidad, seguía arguyendo el Justicia, una previsión hidrológica que, curiosamente de nuevo, «ya se contemplaba años atrás en parecidos términos en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que ampliaba el ámbito territorial de la Ley 18/1981 a municipios de la provincia de Barcelona y que, finalmente, fue derogada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley reguladora del Plan Hidrológico Nacional».

En segundo lugar, el informe del homólogo aragonés al Defensor del Pueblo destacaba que el Tribunal Constitucional hubiera considerado incompatible con la utilización del cauce normativo del real decreto-ley la regulación con carácter definitivo de una situación que, por medio de ese tipo de normas, sólo cabía afrontar con medidas urgentes y provisionales. Lo que, trasladado al supuesto en cuestión, llevaba al Justicia a sostener «que la importante entidad económica del coste de la ejecución de las obras de conducción proyectadas en el Real Decreto-Ley para paliar una situación que, según la Exposición de Motivos, va a tener una duración de nueve meses *en la hipótesis más desfavorable*, y la vocación de permanencia, por el diseño y materiales con los que ha sido concebida la ejecución de las conducciones, no parecen ajustarse al mandato constitucional contenido en el artículo 86 de nuestra norma suprema». A mayor abundamiento, en relación con la segunda técnica contemplada en el Real Decreto-Ley 3/2008, se afirmaba asimismo que no se consideraba «ni proporcional ni ajustada a la situación de necesidad alegada en la Exposición de Motivos, ya que se trata de una futura adquisición por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña de derechos al uso del agua a usuarios de la Demarcación Hidrográfica del Ebro que no responde a una coyuntura actual de emergencia, sino a unas posibles futuras necesidades de agua que deberían ser objeto de una regulación dentro del marco de la planificación hidrológica estatal».

Entrando ya en la valoración jurídica que merecieron los aspectos sustantivos del Real Decreto-Ley, anticipábamos las diferencias existentes entre los argumentos esgrimidos en los cuatro informes evacuados. Acerca del alcance de la primera técnica regulada, consistente en la prolongación territorial hasta Barcelona del popularizado como «minitrasvase del Ebro», negaban su conceptualización como transferencia nueva o de recursos hídricos adicionales a los autorizados inicialmente por la Ley 18/1981 tanto los Servicios Jurídicos como la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. En ambos informes, como había hecho la Abogacía General del Estado en el suyo fechado el 17 de abril, se orillaba el dato de la ampliación del sujeto beneficiario de la transferencia a los efectos de hacer preciso el informe de la Comunidad Autónoma al que se refiere el art. 72.3 del Estatuto aragonés mientras que tanto el Justicia de Aragón como el Consell Jurídic Consultiu de

la Comunidad Valenciana subrayaban que la no alteración de los volúmenes autorizados para su transferencia en modo alguno podía llegar a desnaturalizar la conceptualización de esta como tal. En efecto, podemos convenir con estos dos últimos pareceres en que, si se trataba de una transferencia desde la Demarcación Hidrográfica del Ebro a la de las Cuencas internas de Cataluña en 1981, otro tanto debía decirse en 2008 aunque no hubiera en teoría variación cuantitativa de su caudal. En la práctica, sin embargo, se estaba instrumentando una transferencia mayor de la que *de facto* se materializaba desde hacía 27 años dada la existencia de caudales no aprovechados, pero también cualitativamente distinta al posibilitar el uso de las aguas a transferir por destinatarios nuevos.

Aunque, por motivos fáciles de deducir, la coincidencia entre el Justicia de Aragón y el órgano consultivo de la Administración valenciana acerca de la caracterización jurídica como transferencia de la primera medida dispuesta por el Real Decreto-Ley 3/2008 no les condujo, en sus respectivos informes, a idéntica conclusión sobre la necesidad del dictamen regulado en el art. 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, a nuestro juicio debe ponderarse aquí la interpretación, cuando menos restrictiva, de este precepto que subyace en todos los informes sobre este asunto con la sola excepción del emitido desde el Justiciazgo.

Si es criticable desde nuestro punto de vista que el Consell Consultiu valenciano llegase a afirmar que

«la ausencia de tal informe previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón debe valorarse teniendo en cuenta que se trata de un Informe previsto en la norma institucional básica de una Comunidad autónoma –la de Aragón, en este caso– en su propio beneficio, y desde tal perspectiva innecesario en el trámite procedimental de modificación del Plan Hidrológico Nacional –habida cuenta que todas las Comunidades autónomas están representadas en el Consejo Nacional de Agua, cuya audiencia sí resulta imprescindible, como ya hemos advertido–. Es por ello que la ausencia del Informe de Aragón, en beneficio de esta única Comunidad autónoma, puede resultar prescindible, razón que puede explicar que el Gobierno no lo haya solicitado (...)», mucho más incomprensible, si cabe, resulta la complacencia de algunos de los órganos aragoneses informantes con una interpretación del precepto estatutario en cuestión que, aunque posible, era sumamente restrictiva de la potencialidad de una técnica al servicio de la cooperación y coordinación con la Administración, en este caso hidráulica, del Estado. En efecto, cuando el art. 72.3 del Estatuto de Autonomía exige el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma «para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio», sólo requiere que se trate de cualquier clase de propuesta, sin que se advierta razón para que los propios operadores jurídicos aragoneses el criterio sean quienes lo restrinjan a transferencias nuevas de

caudales adicionales a los en su día ya autorizados. Por lo demás, debe subrayarse que, como no podría ser de otro modo, el informe de la Comunidad Autónoma de Aragón no era vinculante, pero hubiera permitido contar con la opinión de la Administración afectada y, en su caso previa valoración circunstanciada de otras alternativas a las medidas finalmente adoptadas, llevarlas adelante con mayor conocimiento de todos los directamente implicados.

Pasando a la consideración de la segunda técnica prevista como medida de urgencia frente a la situación de sequía en la provincia de Barcelona, los cuatro informes de referencia esta vez sí coincidían sobre su naturaleza jurídica, al estimar que la autorización para que pudieran celebrarse contratos de cesión de derechos de uso daba cobertura a una transferencia de aguas «nuevas», pero, en cambio, no extraían todos ellos iguales consecuencias de tal afirmación. Mientras los Servicios Jurídicos de la Diputación General de Aragón estimaron que su aprobación mediante el Real Decreto-Ley 3/2008 no exigía, con carácter previo, el informe de la Comunidad Autónoma sino que este trámite podía posponerse al momento de la formalización y autorización de las referidas transacciones, la Comisión Jurídica Asesora defendió, aun de manera contradictoria, que se trataba de una regulación que hubiera precisado del informe previsto en el art. 72.3 del Estatuto de Autonomía aragonés aunque acomodándolo, en cuanto a plazo de emisión, a las exigencias de una norma basada en razones de extraordinaria y urgente necesidad.

Sin embargo, decimos que el dictamen del órgano consultivo de la Administración autonómica encerraba una contradicción porque, si en uno de sus apartados, no dudaba en aseverar que «la omisión de este informe determina un vicio de inconstitucionalidad», en la página siguiente sostenía que los eventuales «recursos de inconstitucionalidad deberían interponerse por motivos distintos a los que se han considerado en este Dictamen puesto que, como hemos dejado firmemente establecido, no hemos apreciado defecto jurídico alguno (por tanto tampoco de constitucionalidad) en el contenido del Real Decreto-Ley 3/2008 desde la perspectiva de la urgencia o desde la de las dos técnicas para allegar caudales a la provincia de Barcelona y presentes en los arts. 2 y 3 del mismo», añadiendo que deberían ser «consideraciones de otro orden de las aquí examinadas las que, hipotéticamente, podrían tener en cuenta las instituciones legitimadas para ello para interponer el correspondiente recurso».

Por su parte, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana se mostró en relación con el futuro mercado del agua entre la cuenca del Ebro y las internas de Cataluña en la misma línea recelosa hacia la virtualidad del informe preceptivo regulado en el Estatuto de Autonomía de Aragón que había mantenido con la ampliación territorial de la transferencia a Tarra-

gona. A su juicio, ambas medidas alteraban la Ley del Plan Hidrológico Nacional y, por ende, el órgano que debía informarlas era el Consejo Nacional del Agua, que aseguraba la participación de la Comunidad Valenciana en una cuestión, se decía, que incidía en su ámbito competencial, y no cualquier otro órgano perteneciente a una única Comunidad, como la aragonesa, so pena, para el Consell Consultiu, de hacer quebrar el principio de lealtad institucional.

Para concluir el análisis crítico de los informes emitidos en relación con el Real Decreto-Ley 3/2008, se imponen unas últimas consideraciones acerca de otros argumentos esbozados en ellos. En primer lugar, quisiéramos destacar el debate sobre las alternativas a las transferencias aprobadas que, simplemente, apunta el Informe del Justicia de Aragón de 12 de mayo de 2008 y que se encuentra siempre subyacente cada vez que se plantea la adopción de medidas de ese tipo. Normalmente, la discusión se centra en calibrar las consecuencias ambientales que comportan las distintas opciones sin que pueda desde aquí más que sugerirse la conveniencia de realizar un balance completo de ventajas y desventajas de cada una de ellas. En relación con ello y, en segundo lugar, llama poderosa y positivamente la atención una advertencia que se desliza en el Informe de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón sobre los principios constitucionales de eficiencia y economía del gasto público, contenidos en el art. 31.2 de la Carta Magna. Y es que, para el citado órgano consultivo, pese a que

«Es claro que nos encontramos ante un precepto virgen, todavía, en cuanto a su valoración por el Tribunal Constitucional y sobre el que desde un punto de vista jurídico resulta difícil precisar mucho más a falta de guías seguras, por esa ausencia de tratamiento por el Tribunal Constitucional, en relación al significado completo de precepto tan ambicioso y programático. Lo único que podemos hacer es llamar la atención acerca de la posibilidad de interrogación sobre el hecho de si la autorización de la construcción de una obra que se declara de interés general, dedicada al abastecimiento de poblaciones y que puede en cualquier momento tener que dejar de construirse o, incluso, dejar de ser operativa por la producción de las situaciones a que se refiere la disposición final tercera del Real Decreto-Ley 3/2008, responde a los criterios de eficiencia y economía señalados por el precepto constitucional citado. La interrogación solo es posible llevarla a cabo en función de un texto provisional y con la vigencia tan peculiar que significa este Real Decreto-Ley 3/2008. Si la autorización para la derivación del agua hacia Barcelona fuera permanente, ese criterio se extenderla igualmente a la obra hidráulica que la transportaría y en ese caso no tendría el más mínimo sentido ni jurídico ni lógico la pregunta que estamos llevando a cabo en esta consideración jurídica».

En cambio, la pregunta estaba en el aire: ¿parecía acorde a las exigencias constitucionales del gasto público la realización de una infraestructura semejante a la que exigía la puesta en marcha de las medidas instrumentadas en el Real Decreto-Ley para el corto período de tiempo para el que, en principio, se anunciaba su vigencia? Como vimos, sobre su falta de proporcionalidad con la situación de emergencia, pero a fin de cuestionar la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante de la emanación de reales decretos-leyes, ya había abundado, en su informe, el Justicia de Aragón.

Pues bien, una vez examinados con detenimiento los documentos que enmarcaron jurídicamente el inicio de la polémica de que tratamos, nos referiremos a los acontecimientos que se sucedieron después. Recibidos aquellos con disparidad de opiniones como es lógico, los días venideros vieron aflorar todo tipo de tensiones entre diversos ejecutivos autonómicos y el central o en el seno de los propios gobiernos regionales, como es el caso de la Comunidad catalana o el de la nuestra. En Aragón, el discurso antitransvasista de la coalición PSOE-PAR parecía verse amenazado por las decisiones adoptadas desde el Gobierno socialista de la Nación y la petición de firmeza y de posicionamientos claros al ejecutivo autonómico no se hicieron esperar. Los Grupos de la oposición, pero también el socio de la coalición de gobierno del Partido Socialista forzaron la máquina en las Cortes de Aragón, presentando una batería de iniciativas que no habría de cesar hasta que los acontecimientos naturales, las tan esperadas lluvias, hicieron innecesarias las medidas que se habían proyectado en el Real Decreto-Ley.

De ese modo, a las iniciativas de control dirigidas directamente al Presidente de la Comunidad Autónoma, como la solicitud de comparecencia y pregunta sustanciadas durante el Pleno celebrado los días 29 y 30 de abril de 2008¹, le sucedieron abundantes Propositiones no de Ley con objeto de impulsar al ejecutivo aragonés en una dirección de rechazo político y jurídico de la controvertida disposición estatal y a favor de un gran pacto de estado sobre el agua en el que se barajaran otras alternativas posibles a los trasvases.

-
1. Por lo que a la comparecencia del Sr. Marcelino Iglesias Ricou se refiere, se tramitaron conjuntamente la solicitada por los 23 Diputados del G.P. Popular, «sobre el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de abril de 2008, relativo a la adopción de tres medidas sobre el abastecimiento de agua a Barcelona», y la que, a petición propia, había cursado el Presidente del Gobierno «sobre las decisiones adoptadas en relación con el proyecto de abastecimiento de agua a la ciudad de Barcelona desde Tarragona». De otro lado, la pregunta 271/08, sustanciada durante ese mismo Pleno, fue formulada por el Portavoz del G.P. Chunta Aragonesista y decía literalmente así: «¿Qué conocimiento tenía usted, desde qué fecha y qué grado de participación ha tenido Vd. en las conversaciones previas a la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, por el que se ha aprobado el trasvase a Barcelona?».

Por enunciarlas cronológicamente, comenzaremos con las dos que se debatieron en esa misma sesión plenaria de finales de abril cuyo objeto específico tenía más que ver con la política hidráulica del Gobierno central en general que con las medidas del Real Decreto-ley 3/2008 en particular. Por unanimidad de todos los Grupos, logró salir adelante el siguiente texto transaccional formulado a partir de la Proposición no de Ley núm. 29/08, del G.P. Chunta Aragonesista, sobre la propuesta de nuevo trasvase del Segre (cuenca del Ebro) al Llobregat (cuencas internas de Cataluña):

«Las Cortes de Aragón, en coherencia con los acuerdos adoptados por la Cámara, y como representantes de la firme y decidida voluntad del pueblo aragonés, reiterada y masivamente expresada, contra cualquier trasvase de agua de la cuenca del Ebro a otras cuencas, instan al Gobierno de Aragón a expresar y trasladar a la Generalitat de Catalunya y al Gobierno de España:

a) Su rechazo rotundo a la propuesta de trasvase del Segre (cuenca del Ebro) al Llobregat (cuencas internas de Cataluña) planteada por la Agencia Catalana del Agua y el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya.

b) El recordatorio de que cualquier actuación de esta naturaleza debe plantearse, con el acuerdo de las Comunidades Autónomas, desde el respeto a la legislación europea (Directiva Marco del Agua), estatal, y el fiel cumplimiento de los Estatutos de Autonomía.

c) La sugerencia de buscar fórmulas alternativas más viables económica y jurídicamente, que respeten el principio de unidad de cuenca, de sostenibilidad medioambiental, de uso en las propias cuencas y de garantía de las necesidades presentes y futuras de las mismas, y que no se constituyan en precedentes que alienen otros trasvases del Ebro».

También con el apoyo casi de todos los Grupos², con motivo del debate de la Proposición no de Ley núm. 43/08, del G.P. Popular, sobre las obras hidráulicas de Aragón, el Pleno de las Cortes celebrado los días 29 y 30 de abril acordó lo siguiente:

«Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a:

1. Que exija del Gobierno de la Nación la inmediata ejecución de las obras hidráulicas recogidas en el Pacto del Agua y las acordadas en la Comisión del Agua de Aragón.

2. Que reclame del Gobierno de España el impulso de un Pacto de Estado sobre el agua, con el concurso de las Comunidades Autónomas».

No obstante, con el voto en contra de los dos Grupos que apoyan al ejecutivo aragonés, se impidió la aprobación de un tercer punto existente en el texto originario de la iniciativa y que, literalmente, exigía que aquel se

2. Matizaremos, sin embargo, que el G. P. CHA se abstuvo en la votación del primer punto.

dirigiera «al Gobierno de la Nación a fin de que se oponga rotundamente a la ampliación hasta Barcelona del actual trasvase del Ebro a Tarragona, por ser contrario a los intereses de Aragón» al no haberse aceptado la enmienda conjunta que ambos Grupos contrarios a dicha redacción habían propuesto en su lugar para matizar las condiciones de su rechazo a las medidas reguladas en el Real Decreto-Ley 3/2008³. Precisamente, la suerte que corrió dicha enmienda habría de augurar el posicionamiento de la mayoría en las Cortes de Aragón durante el debate de las iniciativas específicamente dirigidas a valorar el contenido de las dos técnicas que aquel instrumentaba.

Durante la siguiente sesión plenaria, la que se celebró los días 8 y 9 de mayo de 2008, tuvo oportunidad de debatirse la Proposición no de Ley núm. 47/08, de rechazo al trasvase del Ebro a Barcelona, presentada por el G.P. Chunta Aragonesista⁴, y asimismo la relativa a las obras hidráulicas de Aragón, presentada por el G.P. Popular⁵, y numerada como 50/08. Ambas se

3. El texto de la enmienda de los GG. PP. Socialista y del Partido Aragonés decía así: «Que se dirija al Gobierno de España para que garantice que la prolongación hasta Barcelona del conocido como minitransvase del Ebro a Tarragona de 1981 no incrementa el caudal autorizado en la Ley 18/1981, se asegure que el uso del agua sea para consumo humano y que tenga una vigencia limitada a la superación de la actual situación de emergencia, ya sea por el incremento de las precipitaciones o por la puesta en servicio de la Planta Desaladora de Barcelona, sin perjuicio del estudio de otras alternativas para resolver la actual situación de sequía».
4. La iniciativa rezaba: «Las Cortes de Aragón, en coherencia con los acuerdos adoptados por la cámara, y como representantes de la firme y decidida voluntad del pueblo aragonés, reiterada y masivamente expresada, contra cualquier trasvase de agua de la Cuenca del Ebro a otras cuencas: 1. Manifiestan su rechazo rotundo al trasvase de agua de la Cuenca del Ebro a Barcelona aprobado por el Consejo de Ministros el día 18 de abril de 2008. 2. Instan al Gobierno de Aragón a interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en el ámbito de la provincia de Barcelona. 3. Instan al Gobierno de Aragón a dirigirse al Gobierno español exigiéndole el respeto a la legislación europea, estatal y aragonesa y la búsqueda de soluciones sostenibles, respetuosas con el principio de unidad de cuenca y que no supongan la creación de infraestructuras permanentes para futuros trasvases». En la votación, sólo obtuvo el apoyo de los tres Grupos de la oposición.
5. En este caso, con el siguiente texto: «Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a: 1. Que exija del Gobierno de la Nación la inmediata ejecución de las obras hidráulicas recogidas en el Pacto del Agua y las acordadas en la Comisión del Agua de Aragón. 2. Que reclame del Gobierno de la Nación el impulso de un gran pacto nacional sobre el agua. 3. Que se oponga rotundamente a la ampliación hasta Barcelona del actual trasvase del Ebro a Tarragona, por ser contrario a los intereses de Aragón y, en consecuencia, recurrir las leyes y resoluciones administrativas que se adopten por el Gobierno de la Nación y por el Gobierno de Cataluña, tendentes a ejecutar el trasvase del Ebro a Barcelona». La Proposición fue rechazada con el voto a favor del Grupo Proponente y la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unidad de Aragón-G.P. Mixto, el voto en contra de los Grupos Socialista y del Partido Aragonés y la abstención de Chunta Aragonesista.

rechazaron con lo que los Grupos Socialista y del Partido Aragonés dejaban clara su postura contraria a recurrir de inconstitucionalidad el Real Decreto-Ley 3/2008 por no incrementar los caudales del río Ebro cuya transferencia autorizara en su día la Ley 18/1981 y mientras tuviera una vigencia limitada a la superación de la situación de emergencia que se daba en la provincia de Barcelona, ya fuera por el incremento de las precipitaciones o por la puesta en servicio de la Planta desaladora en la ciudad condal.

Precisamente porque las lluvias del mes de mayo habían alterado completamente la situación de forma que los embalses de Barcelona, según algunas estimaciones, ganaron más del doble del volumen de agua previsto para el trasvase, en la sesión plenaria celebrada en las Cortes de Aragón los días 22 y 23 de mayo de 2008, se obligó a la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno autonómico a posicionarse sobre la pérdida de vigencia del Real Decreto-Ley que autorizaba la ampliación hasta Barcelona de la transferencia del Ebro a Tarragona.

En efecto, si, de un lado, se debatieron conjuntamente y aprobaron de forma separada dos iniciativas generales sobre política hídrica (la Proposición no de Ley 63/2008, del G.P. Popular, «relativa a las obras del Pacto del Agua», y la 73/2008, del G.P. del Partido Aragonés, «sobre medidas para la defensa de los derechos de los aragoneses en relación con el agua»), por otra parte se sustanciaron a la vez, pero corrieron distinta suerte, al menos formalmente por lo que se dirá, las Proposiciones no de Ley núm. 69/08, «sobre la pérdida de vigencia del Real Decreto-ley que ampara el trasvase del Ebro a Barcelona», presentada por el G.P. Chunta Aragonesista, y la núm. 71/08, «sobre la derogación del actual Real Decreto-Ley que autoriza la ampliación hasta Barcelona del actual trasvase del Ebro a Tarragona», presentada por la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón (G.P. Mixto).

En relación con las dos primeras, se alcanzaron sendos textos transaccionales apoyados por todos los Grupos del arco parlamentario aragonés, que, respectivamente, decían:

«Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a que exija del Gobierno de la Nación la inmediata ejecución de las obras hidráulicas recogidas en el Pacto del Agua, con las modificaciones acordadas en la Comisión del Agua de Aragón, que impulse la firma de un convenio con el Gobierno de España para la ejecución y gestión de dichas obras en donde se establezca el grado de participación de nuestra Comunidad Autónoma» (resultante de la PNL núm. 63/08).

y

«Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón para que:

1. Acuerde con el Estado la participación de Aragón en la gestión del aprovechamiento de la reserva hídrica de 6.550 hectómetros cúbicos para uso exclusivo de los aragoneses en cumplimiento de las competencias en materia de agua que ostenta la Comunidad Autónoma de Aragón según su Estatuto de Autonomía.

2. Proponga al Estado mediante convenio la ejecución por la Administración autonómica de las obras hidráulicas del Pacto del Agua, con las modificaciones acordadas en la Comisión del Agua de Aragón, fijando los plazos y con financiación anual en los Presupuestos Generales del Estado, que garanticen las necesidades de agua presentes y futuras de los aragoneses.

3. Elabore un Proyecto de Ley de Aguas y Ríos de Aragón, en el que se regule una organización hidráulica propia y las normas de procedimiento y gestión del agua en Aragón de forma que se garantice el mejor aprovechamiento posible de un recurso tan esencial y escaso como es el agua, en garantía del desarrollo económico y social de los aragoneses» (texto resultado de la transacción sobre la PNL núm. 73/08).

Por lo que respecta a las dos Proposiciones relativas a la exigencia al Gobierno central de que derogara el Real Decreto-Ley 3/2008 una vez superada la situación de extraordinaria y urgente necesidad en que se había justificado, aunque se rechazó formalmente la presentada por el G.P. Mixto, en realidad se hallaba subsumida en el apartado primero de la núm. 69/08, que fue aprobada con el siguiente texto transaccional con el voto a favor de todos los Grupos Parlamentarios excepto el del Partido Popular⁶:

6. El llamativo voto en contra de dicho Grupo intentó ser justificado por su portavoz en la negativa que hasta ese momento habían manifestado los Grupos Socialista y del Partido Aragonés a oponerse al Real Decreto-Ley. Extraigo del *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón* correspondiente a la sesión plenaria núm. 20, celebrada el jueves 22 y el viernes 23 de mayo de 2008, el siguiente fragmento de la intervención del Sr. Suárez Oriz en nombre del Grupo Popular: «Vienen aquí dos proposiciones no de ley que hablan del trasvase de agua del Ebro a Barcelona que se contiene en ese famoso Real Decreto 3 de este mismo año, y son consecuencia, señorías, sin ninguna duda, de la mentira permanente en la que se ha instalado el Gobierno de Aragón, el Gobierno PSOE-PAR, en las últimas semanas, en consecuencia con la actuación del Gobierno de España y del Gobierno de Cataluña.

Y digo esto de instalados en la mentira permanente porque [...], si estamos hablando de que el real decreto ley y, posteriormente, el convenio firmado por el Gobierno de la nación con el Gobierno de Cataluña habla de necesidades de agua de boca... Pero, hombre, parece ser que no es así. Nosotros decíamos que tanto en el real decreto como en el acuerdo, en el convenio firmado por los dos gobiernos, se dejaba claro que era abastecimiento en general de Barcelona y su área metropolitana, con independencia de que, en particular, incidía en el agua de uso domiciliario. Pero lo decíamos muy claro en aquel momento. Por tanto, no era agua de boca.

Decíamos también que no era una solución temporal, y, sin embargo, se ha estado defendiendo permanentemente por los dos grupos que apoyan al Gobierno, por el Partido Socialista y el Partido Aragonés, que era una solución temporal [...].

«Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a:

1. Exigir al Gobierno central la derogación formal del Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona, por cuanto se han superado las circunstancias de extraordinaria necesidad que han motivado su aprobación y, en consecuencia, el mismo ha perdido su vigencia.

2. Ejercitar todas las acciones políticas y recursos que correspondan ante todos los actos jurídicos y administrativos dictados por el Estado o la Generalitat de Cataluña en virtud de lo previsto en el Real Decreto-Ley 3/2008, solicitando las medidas cautelares pertinentes con el fin de evitar la ejecución de las obras de la infraestructura de conexión del Sistema del Consorcio de Aguas de Tarragona con el Sistema de Abastecimiento del Ter-Llobregat (“Conducción CAT-ATLL”).».

Sin embargo, los días posteriores estuvieron presididos por una gran incertidumbre. Parecía que el Gobierno aragonés no conseguía convencer al central de que la situación de emergencia en Barcelona se había superado tras las lluvias de las últimas semanas y, por tanto, de que la construcción de la tubería carecía ya de soporte legal alguno. El ejecutivo autonómico llegó a asumir de forma pública que no podía frenar políticamente la obra y que se vería abocado a recurrir en vía contenciosa los actos administrativos dictados para desarrollar el Real Decreto-Ley 3/2008 si este no era derogado. Sin embargo, seguía rechazando la mayor, recurrir la citada disposición ante el Tribunal Constitucional aunque se tratara de hacer valer la consolidada doc-

Y hay una tercera mentira, que yo creo que es la que ha presidido el global de todas las anteriores, y es que esta agua del Ebro que llegaba a Barcelona no afectaba a la cuenca del Ebro, puesto que era un agua que ya estaba, de alguna forma, en Tarragona y que, a partir de ahí, afectaba a las cuencas internas de Cataluña (es decir, era un trasvase que afectaba a las cuencas internas de Cataluña) y que no afectaba, por tanto, a la cuenca del Ebro.

Pero, claro, esto se contradice, obviamente, con la propia actuación del Gobierno de Aragón, porque, señorías, si ese trasvase no afecta a la cuenca del Ebro, ¿qué hace el Gobierno de Aragón diciéndole ahora al Gobierno de la nación y al Gobierno de Cataluña que, como ha llovido, que no se haga lo que se quería hacer? Si no afecta al Ebro, si es un tema de las cuencas internas de Cataluña, ¿cuál es la legitimidad política y jurídica, que esa ya se verá más adelante, del Gobierno de Aragón?, ¿cuál es, señorías, esa legitimidad del Gobierno de Aragón? ¿Pues no decía el señor Iglesias que no afectaba a la cuenca del Ebro? [...]

Señorías –y acabo–, en el Pleno anterior, el Partido Popular planteó una iniciativa de oposición a este trasvase del Ebro. Además, planteamos que había que plantear todos los recursos –el recurso de inconstitucionalidad, por supuesto, pero que había que plantear todo tipo de recurso– contra cualquier ley o resolución administrativa, tanto del Gobierno de España como del Gobierno de Cataluña. Y tengo que recordar a sus señorías que esto no salió adelante por los votos del Partido Aragonés y del Partido Socialista».

trina del Alto Intérprete de la Carta Magna (desde la STC 6/1983, de 4 de febrero) sobre la posibilidad efectiva de revisar esta clase de normas una vez desaparecidas las circunstancias fácticas de urgencia y necesidad que, en su momento, llevaron a su dictado. Así lo manifestaron los Grupos Socialista y del Partido Aragonés, durante el debate y votación el 5 de junio de 2008 de la solicitud de que las Cortes de Aragón interpusieran recurso de inconstitucionalidad presentada por el G.P. Popular y que apoyaron Chunta Aragonesista e Izquierda Unida. El motivo formal del rechazo por la mayoría de la Cámara fue la confianza en que el Gobierno de la Nación derogaría, por fin, al día siguiente el Real Decreto-Ley en cuestión y así efectivamente sucedió.

La Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, fechada el 6 de junio de 2008 (BOE del 27 del mismo mes), dio respuesta a las insistentes peticiones del Gobierno aragonés de que se estimara superada la situación de emergencia que había intentado paliar el Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, al dar publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se declaraba la concurrencia de la causa de cese de la vigencia de esta disposición conforme a lo dispuesto en el punto primero de su disposición final tercera. Entre otros extremos, aquella Resolución concluía que:

«La evolución de la situación hidrológica en Cataluña a lo largo del mes de mayo permite considerar superada la emergencia que justificó la adopción de las medidas excepcionales de abastecimiento domiciliario de agua para consumo humano por el Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril. Concurre, por tanto, el primero de los dos supuestos determinantes del cese de su vigencia previstos en la disposición final tercera. Al tratarse de una causa de pérdida de vigencia necesitada de apreciación, es pertinente, en aras de la seguridad jurídica, que el Consejo de Ministros declare formalmente la concurrencia del supuesto previsto en el punto 1.º de la disposición final tercera del referido real decreto-ley, y consecuentemente, el cese definitivo de su vigencia y la pérdida de eficacia de sus disposiciones».

La polémica, por tanto, quedó definitivamente zanjada.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN

Consejero de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón: Alfredo Boné Pueyo.

Viceconsejero: Luis Marruedo Espeja.

Secretario General Técnico: Roque Santiago Vicente Lanau.

Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático: Ana Marina Sevilla Tello.

Director General de Gestión Forestal: Alberto Contreras Triviño.

Director General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad: Ana Isabel Lasheras Meavilla (tras el cese de Alberto Portero Garcés por Decreto del Gobierno de Aragón 126/2008, de 24 de junio).

Director Servicio Provincial de Medio Ambiente de Huesca: Inocencio Altuna Fumanal.

Director Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel: José Antonio Gómez Sánchez.

Director Servicio Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza: Eliseo Martínez Orte.

Director del Instituto Aragonés del Agua: Rafael Izquierdo Aviñó.

Director del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental: Carlos Ontañón Carrera.

Director-Gerente de SODEMASA: Jesús Jiménez Muniesa.

8. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

– Informe de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado sobre el proyecto de Real Decreto-Ley de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en ámbito de la provincia de Barcelona, de 17 de abril de 2008.

– Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Aragón con relación a la naturaleza jurídica de la «prolongación hasta Barcelona del llamado minitrasvase del Ebro a Tarragona», recogida en el Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona, fechado el 6 de mayo de 2008.

– Dictamen 81/2008, de 12 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón relativo a la consulta sobre la naturaleza jurídica que correspondería a la posible prolongación hasta Barcelona del llamado «minitrasvase del Ebro a Tarragona».

– Informe acerca de la constitucionalidad de Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona, emitido por el Justicia de Aragón el 12 de mayo de 2008.

– Dictamen 354/2008, de 16 de mayo, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en relación con el Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona.

Canarias: la política ambiental cercada por el urbanismo turístico

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	386
2. Legislación	388
3. Organización	390
4. Ejecución	391
4.1. Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2008	391
4.2. Planes y programas	393
4.2.1. Plan de Calidad del Aire de Canarias	393
4.2.2. Mapas estratégicos de Ruido	394
4.2.3. Sometimiento a información pública de la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático	395
4.3. Ordenación de los espacios naturales protegidos y del territorio	395
5. Jurisprudencia ambiental	396
5.1. Sometimiento de la extracción de áridos del fondo marino a Evaluación de Impacto Ambiental. La extracción de áridos del fondo marino de Pasito Blanco, Maspalomas, Gran Canaria	396
5.2. Indemnizaciones por la moratoria turística y la falta de desarrollo de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular: el verdadero valor de la suspensión del desarrollo de los suelos turísticos. Sentencias del Tribunal Su-	

	<i>Página</i>
perior de Justicia de Canarias de 7 de marzo y de 22 de abril de 2008	397
5.3. Indemnización por la pérdida de derechos urbanísticos derivados de la moratoria y de la declaración como Espacio Natural Protegido del Barranco de Veneguera. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 14 de noviembre de 2008	400
5.4. Anulación parcial de Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria por falta de Evaluación del Impacto Ambiental. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de 6 de octubre de 2008	402
6. Problemas. Conflictos ambientales	406
6.1. Infraestructura portuaria de Granadilla	406
6.2. Crecimiento urbanístico del Turismo	409
7. Apéndice Informativo	411

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

A la vista de la actividad de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de medio ambiente durante el año 2008 se puede plantear si existe realmente una política ambiental definida por el Gobierno Autonómico. Ciertamente toda actividad pública requiere un conjunto de ideas y proyectos que son los que articulan las medidas que se van tomando en materia de medio ambiente a lo largo del tiempo. Sin embargo, a la vista de lo realizado en el año 2008 lo que parece es que el Gobierno de Canarias ha adoptado como línea de política ambiental la de continuar con los proyectos ya iniciados y no tratar de introducir nuevos elementos que puedan complicar, según ellos, aún más la ya difícil gestión ambiental de Canarias.

Por ello, ha renunciado a dictar nuevas normas siendo en el campo de la política legislativa su objetivo el de simplificar la normativa existente, llegando incluso a plantearse el fundir, en lo posible, el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y las Directrices de Ordenación General y del Turismo en un solo texto.

Por otro lado, la organización ambiental de la Comunidad Autónoma de Canarias desde el año 2007, con la existencia de una Agencia Canaria de Desarrollo Cambio Climático directamente dependiente de Presidencia del

Gobierno y una Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, ha provocado que haya alguna descoordinación en la actividad ambiental del Gobierno de Canarias. Descoordinación que es extensible a la actividad del resto de las consejerías del Gobierno de Canarias.

Otra de las características novedosas en la política ambiental del Gobierno de Canarias durante este año es la de la falta de consenso social y político. Se ha rechazado una iniciativa legislativa popular sobre contención del crecimiento turístico; se ha aprobado y está en tramitación un Proyecto de Ley sobre medidas urgentes en materia de ordenación territorial y para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo que no se ha consensado ni con los agentes sociales ni con los partidos de la oposición. Proyecto respecto del que, incluso, dentro del propio ejecutivo recibió críticas de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático, quien dijo de él que algunas de sus determinaciones «resultan inasumibles desde la perspectiva de un desarrollo territorial sostenible y, puntualmente, respecto de objetivos de la lucha contra el cambio climático».

Otra nota general de la política ambiental en Canarias es la persistencia en continuar con proyectos que vienen ya desde algunas legislaturas anteriores. Un buen ejemplo es del Monumento Monumental de Tindaya, del que se puede adelantar que ha recibido durante este año varias sentencias en el ámbito civil que dificultan enormemente su ejecución, entre ellas, una que obliga al Gobierno a pagar una elevada suma de dinero. Pese a ello, el Gobierno pretende seguir adelante con la ejecución del Proyecto. A este respecto, el propio Defensor del Pueblo ha solicitado al Gobierno un informe sobre este proyecto, solicitud en la que, entre otras cosas, señala: «Llama la atención que se pretenda realizar un proyecto “colosal”, consistente en el vaciado de una montaña, en un espacio protegido con la categoría de Monumento Natural, el cual representa un refugio de elementos relevantes a proteger en cuanto a la flora y fauna silvestres amenazadas, teniendo en cuenta que en el año 2006 el entorno de Tindaya ha sido designado como Zona de Especial Protección para las aves y se ha registrado la presencia de una planta, la cuernúa, sensible a la alteración de su hábitat e incluida en el catálogo de Especies Amenazadas de Canarias. Por lo que, vistos los antecedentes ambientales descritos, resulta complicado imaginar que la creación de un espacio a través de la extracción de material minero de la montaña no venga a suponer un peligro para la conservación de los valores naturales citados y culturales (217 grabados rupestres podomorfos declarados bienes de interés cultural por el artículo 40.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), así como para su normal y apacible contem-

plación, teniendo en cuenta que el proyecto contempla el vaciado de la montaña».

2. LEGISLACIÓN

Una de las líneas de la política del Gobierno nacido de las elecciones de 2007 es la de no crear nuevas normas. Antes al contrario, en el programa de dicho Gobierno se propone como uno de sus objetivos el de simplificar la normativa ambiental y territorial.

Ello conlleva una renuncia, incluso, a desarrollar la normativa básica estatal, así como a adaptar la normativa ya adoptada por la Comunidad Autónoma que ha quedado desplazada por la aprobación de nuevas normas comunitarias y estatales. No se puede olvidar que en los últimos años el Derecho comunitario y la legislación estatal han incorporado importantes normas que suponen cambios importantes en el Derecho ambiental. Por citar sólo algunos sectores, tenemos la legislación sobre la autorización ambiental integrada, la relativa a la evaluación de planes y programas, el ruido, la calidad del aire, las aguas continentales y costeras, y la modificación de la legislación acerca de la evaluación ambiental de proyectos. Pues bien, esta normativa requiere, en muchos casos, el correspondiente complemento por parte de la legislación autonómica; sin embargo, ninguna de ellas ha sido desarrollada por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Un ejemplo de falta de adaptación, es la relativa a la Evaluación de Impacto Ambiental. La Ley autonómica en la materia es la Ley 11/1990, ahora modificada por la Ley 4/2008, de 12 de noviembre, por la que se introduce en la legislación canaria sobre evaluación ambiental de determinados proyectos la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la alternativa cero. Dos cuestiones merecen destacarse de esta nueva Ley; por un lado, que no surge de la iniciativa del Gobierno, sino de una proposición de Ley de la oposición; por otro, que la modificación, aunque importante, sin embargo, no supone una verdadera adaptación de la normativa autonómica a las reformas llevadas a cabo en esta materia en la Comunidad Europea (Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997), y estatal (Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero).

Pues bien, es claro que estas nuevas normas suponen un cambio importante en la forma de determinar los proyectos sometidos a evaluación. Ello implica que todo lo que en la Ley autonómica no suponga una mayor protección respecto del Texto Refundido estatal, será de aplicación dicha norma.

Con ello, lo que se quiere poner de manifiesto es que la falta de adaptación a la normativa básica conlleva tanto para el particular como para la propia Administración la necesidad de buscar y decidir sobre la normativa aplicable, cosa que se evitaría si la norma autonómica estuviera adaptada a la estatal en los aspectos que se consideran de regulación mínima.

En cuanto a la Ley 4/2008 que reforma la Ley 11/1990, lo que introduce es la obligación de evaluar la alternativa cero, esto es, la no realización del proyecto, siempre que éste no desarrolle un plan o programa que ya haya sido sometido a evaluación de planes y programas conforme a la Ley 9/2006, de 28 de abril.

Tampoco hay normas reglamentarias reseñables, más allá de cierta actualización de la normativa de caza.

En este ámbito podemos sin embargo dejar constancia de dos recursos de inconstitucionalidad que el Gobierno de Canarias ha presentado contra leyes estatales. Se trata en ambos casos de conflictos en relación a la distribución de competencias sobre protección de espacios naturales en el medio marino. Sobre dichos recursos el Consejo Consultivo de Canarias emitió los dictámenes 52/2008, de 15 de febrero, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de Parques Nacionales, y el 389/2008, de 20 de octubre, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Los preceptos impugnados (el artículo 16.2 y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 5/2007, y el artículo 36.1 de la Ley 42/2007), sólo reconocen a las Comunidades Autónomas competencias para la declaración o gestión de espacios naturales protegidos de su territorio y en las aguas marinas «cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del sistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente». Similar es el texto de la Ley 5/2007, en relación a la declaración de Parques Nacionales en el espacio marino, en el que también se exige la contigüidad ecológica para que el Estado pierda dicha competencia. En este sentido, el objeto de los recursos planteados es la limitación de la competencia autonómica a los supuestos de continuidad, de tal forma que lo que pretende el Gobierno de Canarias con el planteamiento de estos recursos es que dicha restricción desaparezca.

Sin embargo, y sin perjuicio del criterio del Tribunal Constitucional que en su día dictará Sentencia sobre estos recursos, sí se puede decir que, a la luz de la doctrina jurisprudencial dictada al respecto y, sobre todo, de la

contenida en la Sentencia 38/2002, de 14 de febrero, sobre el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, parece claro que el criterio de distribución de competencias seguido por ambas leyes se ajusta a la jurisprudencia constitucional. Efectivamente, la mencionada sentencia señala, «la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, hace problemática su extensión al mar territorial», y ello porque «de una parte, el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil –las aguas– que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural –gran parte de la vida marina– que se halla más necesitado de protección».

De ahí deduce la Sentencia dos consecuencias: «la primera, 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; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión. Prevalencia que cabe afirmar desde ahora sin perjuicio de la necesidad de colaboración a la que más adelante habremos de referirnos».

De seguir esta doctrina constitucional, no parece que los recursos vayan a tener una respuesta positiva por parte del Tribunal Constitucional.

3. ORGANIZACIÓN

No ha habido modificaciones que reseñar en cuanto a la organización del medio ambiente en Canarias, ya que no hay cambios en la estructura administrativa. No obstante, merece comentar que la actual distribución de competencias, así como la falta de una adecuada coordinación dentro del Gobierno ha dado lugar a proyectos contradictorios entre sí; por ejemplo, ante la presentación del Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo presentado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Lucha Contra el Cambio Climático, dependiente de la Presidencia del Gobierno emitió un informe poniendo de manifiesto su desacuerdo con muchas de las medidas incluidas en el mismo. La aprobación por el Consejo de Gobierno del Pro-

yecto de Ley casi en los mismos términos que el borrador informado por la Agencia provocó la dimisión de su Director.

4. EJECUCIÓN

4.1. PROGRAMAS Y PROYECTOS PREVISTOS EN LOS PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2008

En relación a los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2008, ha de tenerse en cuenta que no existe una única unidad administrativa que concentre todos los gastos relacionados con el Medio Ambiente, por lo que resulta preciso referirse a diferentes unidades de gastos.

Así, en primer término, y dependiente de la Presidencia del Gobierno, nos encontramos con la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Lucha Contra el Cambio Climático, cuyo presupuesto global asciende a 866.095 Euros. Los proyectos que desarrolla la Agencia son tres: la promoción de Cursos de extensión universitaria, postgrado y formación de especialistas en desarrollo sostenible y cambio climático, las actuaciones directas en materia de desarrollo sostenible y cambio climático, y concursos escolares en materia de sostenibilidad y cambio climático.

En cuanto a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, el montante total de gastos asciende a 141.284.952 Euros. Su distribución por capítulos es la siguiente:

Capítulo 1. Gastos de Personal: 16.419.719.

Capítulo 2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios: 4.850.527.

Capítulo 4. Transferencias Corrientes: 49.710.833.

Capítulo 6. Inversiones Reales: 47.187.462.

Capítulo 7. Transferencias de Capital: 23.116.399.

Los principales programas a desarrollar por la Consejería, expresando la cuantía de las inversiones reales, son los siguientes:

a) *Disciplina urbanística y medioambiental.* Este Programa corresponde desarrollarlo a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. La memoria de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma refleja para el ejercicio 2008 un importante incremento de sus medios personales y materiales, pudiéndose destacar algunos de sus objetivos, como el de reforzar los equipos de comprobación e instrucción para mayor celeridad en la resolu-

ción de los expedientes, así como el de reforzar la vigilancia, inspección y disuasión, a través del empleo de medios aéreos.

b) *Ordenación del territorio y apoyo a la modernización y elaboración del planeamiento.* En relación a la planificación territorial y urbanística, el presupuesto se divide en dos programas. El primero tiene como objetivo principal el de complementar las necesidades de coordinación y seguimiento de los planes para su adaptación a la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y el DL 1/2000 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias. El segundo programa consiste en el apoyo por parte de la Dirección General de Urbanismo a las demás Administraciones públicas para continuar con el proceso de adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística, especialmente los Planes Generales de Ordenación, al marco legislativo vigente.

c) *Coordinación y planificación Medioambiental.* De acuerdo con la memoria de los Presupuestos, la finalidad de este programa es la de contribuir al desarrollo sostenible de las islas, compatibilizando las actividades humanas y el desarrollo económico con la protección adecuada del medio ambiente y su entorno. Además, corresponde también a este programa la ejecución de los Programas relativos a ruidos, prevención y corrección de impactos ambientales.

d) *Calidad Ambiental.* La Memoria de los Presupuestos configura el programa de Calidad Ambiental como un instrumento indispensable para prevenir y controlar los efectos de la actividad humana sobre el medio ambiente, contribuyendo a conseguir el objetivo general de desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma de Canarias. A este fin, el Programa desarrolla una serie de líneas de acción en los campos de la gestión de residuos y la lucha contra la contaminación del medio natural, ya sea de la atmósfera, de las aguas costeras o de los suelos.

e) *Biodiversidad.* El Programa de Biodiversidad desarrolla las actuaciones relativas a la política de recuperación y conservación de la Biodiversidad, y tiene como objetivos el de completar los Planes de Recuperación de Especies, así como redactar los Planes de Gestión de las Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPAS), y de los Lugares de Interés Comunitario (LICs), que integran la red de Zonas de Especial Conservación (ZECs). También relacionada con la gestión de especies se pretende continuar con la estrategia de reintroducción de las Especies Protegidas, fomentando la suscripción de convenios de colaboración con otros territorios, especialmente en las Zonas de la Macaronesia, donde se encuentran tales especies.

Otros proyectos incluidos en este programa se refieren al seguimiento ecológico de las especies marinas amenazadas así como a la adopción de medidas concretas de conservación, la puesta en marcha de una ambiciosa estrategia de vigilancia, especialmente en el litoral de Tenerife, Gran Canaria y La Gomera, y de actuaciones de coordinación en el control de especies exóticas introducidas en Canarias, evitando que puedan convertirse en invasoras capaces de degenerar en plaga. En este sentido, el objetivo es la elaboración del Plan Regional para el Control de Especies Exóticas, que permita coordinar la labor de los Cabildos Insulares y otras corporaciones locales con competencias en la materia.

f) *Medio Natural*. La conservación, mejora y recuperación del medio natural es el objetivo de este programa, que incluye, en particular, la recuperación de la cubierta vegetal y la ampliación de la superficie arbórea y arbustiva, contribuyendo a paliar las consecuencias del cambio climático, favoreciendo para ello la captación de CO₂. Los objetivos de este programa son, entre otros, el de continuar con las acciones conducentes a delimitar claramente la propiedad pública, mediante el desarrollo del plan de deslindes y amojonamientos de los Montes de Utilidad Pública; abordar la actualización del estado de los de montes de consorciados de Canarias; ejecutar el Plan Canario de Restauración Hidrológico-Forestal, así como de acciones en materia de prevención y lucha contra incendios forestales, la mejora de pistas forestales, la conservación y mejora de la cubierta vegetal de los montes públicos y montes consorciados, las acciones para la restauración y mejora de ecosistemas y hábitats de interés, así como, finalmente, la creación y adecuación de infraestructuras de apoyo y canalización de actividades recreativas y uso público en espacios forestales.

4.2. PLANES Y PROGRAMAS

4.2.1. Plan de Calidad del Aire de Canarias

Según el Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono, las Administraciones competentes deben aprobar planes de actuación que permitan alcanzar los valores límite en las zonas y aglomeraciones en que los niveles de uno o más de los contaminantes regulados superen su valor límite incrementado en el margen de tolerancia o, si éste no está establecido, el valor límite.

En cumplimiento de este mandato, la Viceconsejería de Medio Ambiente, a partir de los datos relativos a la evaluación de la calidad del aire ambiente en Canarias relativos a los años 2004, 2005 y 2006 procedió, como primera medida, a concretar las zonas en las que se había producido la superación de los valores límite en algunos de los contaminantes regulados, en concreto, en dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas. Y a partir de dicha delimitación, inició la elaboración del correspondiente Plan de actuación en materia de calidad del aire ambiente previstos en el Real Decreto antes mencionado.

Una vez elaborado, y tras los correspondientes trámites de participación ciudadana y consulta institucional, la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de 17 de diciembre de 2008 aprueba el Plan de Actuación de Calidad del Aire de la Comunidad Autónoma de Canarias. En cuanto a las zonas afectadas por el mismo, se encuentran las siguientes: la zona centro de Gran Canaria; la zona Sur-Oeste de la isla de Gran Canaria; la Zona de Santa Cruz de Tenerife y la Zona Sur de la Isla de Tenerife. En relación con las zonas que precisan por medidas por superación del valor objetivo a largo plazo, dichas zonas son la de Santa Cruz-La Laguna, y la del Sur, ambas de la Isla de Tenerife.

4.2.2. Mapas estratégicos de Ruido

La Orden de 30 de diciembre de 2008 del Consejero de Medio Ambiente y Política Territorial aprueba los mapas estratégicos de ruido de la Comunidad Autónoma de Canarias, que afectan a dos aglomeraciones con más de 250.000 habitantes (Las Palmas de Gran Canaria y la conformada por Santa Cruz de Tenerife y San Cristóbal de La Laguna), así como a más de cuatrocientos kilómetros de carreteras con un tráfico que supera los seis millones de vehículos al año, repartidos entre las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria, Tenerife y La Palma. Estos planes responden a los mandatos contenidos tanto en la normativa comunitaria (Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental) como en la legislación estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Real Decreto 1.513/2005, de 16 de diciembre, que desarrolla parcialmente la mencionada Ley 37/2003 en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental; y Real Decreto 1.367/2007, de 19 de octubre, que desarrolla la Ley 37/2003 en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones).

4.2.3. Sometimiento a información pública de la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático

La Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático sometió a información pública la Estrategia Canaria de lucha contra el Cambio Climático. Dicho documento se estructura en las siguientes partes:

- Preámbulo
- Antecedentes
- Objetivos generales
- Plan de Mitigación 2008-2015
- Criterios para el plan de adaptación
- Información y sensibilización
- Investigación, desarrollo e innovación
- Seguimiento, evaluación y revisión de la estrategia

Dicho documento pone de manifiesto el notable incremento en la emisión de gases de efecto invernadero en Canarias, entre los años 1990 y 2005 período en el que dicho incremento represente más del 41 por ciento. Los mayores incrementos se concentran en los sectores de los desperdicios (un 151,4 por ciento) y el de la energía (42,1 por ciento).

Esta situación es la que hace que la mencionada Estrategia platee medidas de mitigación en relación a los siguientes sectores: energía, transporte, ordenación del territorio, turismo, industria y disolventes, agricultura y ganadería, uso del suelo y reforestación, residuos, fiscalidad, investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), contratación pública, educación y sensibilización, seguimiento, ámbito internacional y compensación emisiones cero 2015.

4.3. ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y DEL TERRITORIO

Al contrario de lo que ocurrió el año pasado, en el se que aprobaron un número importante de instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos, este año casi no hay ninguna aprobación definitiva; en cambio, sí se han producido algunos actos relativos a la tramitación de casi una docena de instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos de Canarias.

En este sentido, durante el año 2008 se han aprobado inicialmente las siguientes normas y planes de ordenación de los espacios naturales protegi-

dos: el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Corona Forestal (Tenerife), el Plan Especial del Paisaje Protegido de Orone, (La Gomera), las Normas de Conservación del Monumento Natural del Barranco de Fasnía y Güímar (municipios de Fasnía y Güímar), y las Normas de Conservación del Monumento Natural de Montaña Colorada que afecta a los términos municipales de Vilaflor y Granadilla de Abona, (Tenerife).

También han tenido aprobación inicial las modificaciones de algunos instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos en vigor: el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Corralejo (Fuerteventura), y del Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo (Gran Canaria).

En fase de Avance se encuentra la revisión de las Normas de Conservación del Monumento Natural de La Montaña de Tindaya, ubicado en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. SOMETIMIENTO DE LA EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS DEL FONDO MARINO A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. LA EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS DEL FONDO MARINO DE PASITO BLANCO, MASPALOMAS, GRAN CANARIA

En los años noventa se produjo un conflicto ambiental por la intención de la Dirección General de Costas de extraer arena del fondo marino de Pasito Blanco en la Isla de Gran Canaria para la alimentación de la playa artificial de Amadores en la misma isla. Los grupos vecinales, ecologistas y otros colectivos, lo que solicitaban era que se llevara a cabo el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental previsto tanto en la normativa de costas como en la propia normativa de evaluación de impacto ambiental a cargo del Ministerio de Medio Ambiente. Por el contrario, los promotores y la Demarcación de Costas de Canarias sostenían que dicho procedimiento era innecesario ya que la Comunidad Autónoma no había puesto reparo ambiental alguno a dicha extracción.

El conflicto tuvo una vertiente judicial motivada por el recurso ante los Tribunal de los beneficiarios de dicha extracción contra la resolución por la que se denegaba dicha extracción. Dicha denegación viene determinada por la resolución del recurso de alzada interpuesto por asociaciones vecinales, ecologistas y comunidades de propietarios contra la resolución de la Demarcación de Costas de Canarias que había, inicialmente, aprobado dicha extracción.

Ya el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su Sentencia de 18 de diciembre de 2002, rechazó dicho recurso, confirmando la resolución que denegaba dicha extracción. La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2008, objeto del presente comentario, corrobora dicha resolución judicial.

La Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Canarias ya vino a establecer que al tratarse de una obra estatal relacionada con la gestión del dominio público marítimo-terrestre, «es el órgano de la misma Administración con competencia para la concesión de la autorización el encargado de emitir el correspondiente informe, sin perjuicio de cualesquiera otros que puedan recabarse de la Administración autonómica en ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente». Y ello porque, como señalaba la propia Sentencia, no se trataba «tan solo de un informe ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente en el ámbito territorial de Canarias, sino de un procedimiento evaluatorio para decidir, a la vista de la exposición técnica, sobre la procedencia de conceder o denegar la extracción y, en su caso, condiciones a las que se debe sujetar (necesidad de valorar antes de decidir), y es claro que no puede obviarse la competencia estatal en lo referente a la gestión del dominio público, sin que ello suponga desconocer la competencia autonómica en cuanto al medio ambiente en su ámbito territorial».

Confirmando los fundamentos de la Sentencia de instancia, el Tribunal Supremo resuelve que, efectivamente, es «la Administración del Estado la única competente para evaluar los efectos de la extracción de áridos sobre el dominio público marítimo terrestre, para lo que ha de contar con los informes de sus propios órganos competentes en materia de Medio Ambiente, sin perjuicio de que se pueda recabar, como en este caso ocurrió, un informe ambiental de la Administración de la Comunidad Autónoma con competencia para la gestión en materia de protección del medio ambiente».

En definitiva, esta Sentencia del Tribunal Supremo, viene a confirmar la competencia del órgano ambiental de la Administración General del Estado para evaluar las extracciones de áridos del dominio público marítimo terrestre.

5.2. INDEMNIZACIONES POR LA MORATORIA TURÍSTICA Y LA FALTA DE DESARROLLO DE LOS PLANES TERRITORIALES ESPECIALES DE ORDENACIÓN TURÍSTICA INSULAR: EL VERDADERO VALOR DE LA SUSPENSIÓN DEL DESARROLLO DE LOS SUELOS TURÍSTICOS. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS DE 7 DE MARZO Y DE 22 DE ABRIL DE 2008

Como ya se ha hecho referencia en Observatorios anteriores, la Ley 19/

2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo tenía como uno de sus objetivos el ordenar los ritmos de crecimiento de la oferta turística en Canarias, para lo que la Directriz 27 del turismo establecía que cada tres años el Gobierno de Canarias debía enviar una comunicación al parlamento sobre la evolución del turismo en Canarias y que éste debía aprobar una Ley estableciendo el ritmo de crecimiento trienal de la oferta turística en las islas. En las disposiciones adicionales de dicha Ley se establece un ritmo de crecimiento de la oferta turística transitoria hasta que un Plan Territorial Especial de Ordenación Turística a elaborar por el respectivo Cabildos Insulares y a aprobar por el Gobierno de Canarias, estableciera los ritmos y los lugares en los que se debía llevar a cabo el crecimiento de la oferta turística en cada isla. Lo cierto es que transcurridos cuatro años desde la aprobación de dicha Ley, algunas islas, como la de Gran Canaria, todavía no contaba con dicho Plan.

Pues bien, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de marzo de 2008 destaca que las medidas contempladas en la Ley 19/2003 han resultado definitivas puesto que en la actualidad, «a punto de concluir el segundo trienio desde la aprobación de la mencionada Ley 19/2003, no se ha aprobado la expresada Ley indicada en la Directriz 27 del Turismo como tampoco se ha elevado comunicación alguna del Gobierno al Parlamento a los efectos expresados». Además respecto de la Isla de Gran Canaria ni siquiera «se ha aprobado el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular, que debió aprobarse inicialmente dentro del plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2003, de 14 de abril, según dispone al Disposición Adicional Primera 5ª de la expresada Ley».

Partiendo de esta «inactividad, el incumplimiento de los plazos y la negligencia observada por la Administración encargada de revisar y confeccionar los distintos planes previstos en las normas», la Sentencia concluye que, efectivamente, se ha provocado un daño patrimonial a la empresa ya que se le ha impedido desarrollar su actividad; y ello, porque los instrumentos planificadores previstos en la mencionada Ley para dar salida a las actividades legitimadas anteriormente ni «han sido elaborados, ni se han respetado las previsiones de revisión trienal, ni existe una mínima certeza sobre cuando efectivamente puedan cumplirse unas y otras».

Todo ello significa, de acuerdo con la Sentencia, que realmente el daño se ha producido no por las disposiciones de la Ley 19/2003, sino por la inactividad del Cabildo de Gran Canaria y del Gobierno de Canarias en cumplimentar los mandatos de la misma.

Sin embargo, la Sentencia destaca que realmente no hay una desclasificación del suelo, sino tan sólo una paralización en el legítimo desarrollo de las previsiones del planeamiento anteriormente aprobado; de acuerdo con ello, el Tribunal establece una forma específica para calcular el daño, que, en ningún caso, supone el abono de la diferencia entre el valor del suelo urbanizable y el valor del suelo rústico (como solicitaba la demanda), sino que aplica una fórmula consistente en la capitalización al tipo del 4,5 por ciento anual del valor de los aprovechamientos lucrativos de las referidas parcelas, con lo que la indemnización se reduce notablemente.

La segunda Sentencia, de 22 de abril de 2008, aborda un problema similar. En este caso se trata de un suelo apto para urbanizar con uso turístico que, en virtud de las disposiciones de reclasificación del suelo de la Ley 19/2003 no fue posible desarrollar. En este caso, el propietario solicita una indemnización que abarque la diferencia entre el valor de mercado de las plazas alojativas, con deducción de los costes de urbanización y el valor que correspondería al suelo si se considerase a estos efectos como suelo rústico, adicionando el valor de las inversiones realizadas en la gestión del planeamiento, lo que suma un total de 16.172.117 euros, que debería incrementarse al menos un 12 por ciento anual que es lo que se ha incrementado el valor del suelo en los últimos años.

En este caso, al igual que en el anterior, el Tribunal reconoce el derecho a obtener una indemnización, pero rebaja notablemente la cuantía de la misma. Según el demandante, la cuantía de la indemnización debería abarcar el valor del suelo como urbanizable, aún cuando ni siquiera tuviera aprobado el planeamiento de desarrollo, ya que, según sus argumentos, entiende que de acuerdo con el artículo 41.1 de la Ley 6/1998, «dejó de ser necesario tener aprobado el planeamiento de desarrollo para patrimonializar los derechos urbanísticos»:

Frente a esta pretensión, la Sentencia, apoyándose en la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, resuelve que para que la modificación del planeamiento pueda dar lugar a la indemnización por el aprovechamiento urbanístico «es requisito imprescindible que el aprovechamiento se haya materializado en virtud de la aprobación definitiva de un instrumento idóneo que permita conocer cuál sea el que corresponde al propietario, del que se ve privado por esa modificación o revisión, para lo que resulta necesaria la aprobación definitiva del correspondiente Plan Parcial o equivalente, pues la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico se concreta a través del pertinente instrumento que lo haga efectivo».

Aplicando dicha doctrina, la Sentencia únicamente reconoce el derecho a indemnizar a los recurrentes por la diferencia entre el precio efectivamente pagado por la compra de los terrenos y el valor del suelo una vez reclasificados éstos a rústicos, sin atender, tampoco en este supuesto, al valor de los aprovechamientos urbanísticos.

5.3. INDEMNIZACIÓN POR LA PÉRDIDA DE DERECHOS URBANÍSTICOS DERIVADOS DE LA MORATORIA Y DE LA DECLARACIÓN COMO ESPACIO NATURAL PROTEGIDO DEL BARRANCO DE VENEGUERA. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

La protección del Barranco de Veneguera en la Isla de Gran Canaria ha sido objeto de análisis en anteriores Observatorios. Para centrar el asunto, conviene recordar que ya desde los años setenta se ha intentado proteger uno de los lugares de mayor valor ambiental de la isla de Gran Canaria. Dichos terrenos, una parte de los cuales se dedicaron durante muchos años a la actividad agrícola, fueron embargados por el Banco Español de Crédito por el impago de unos créditos concedidos a la empresa que entonces explotaba dichos terrenos. El nuevo propietario logró, en la fase terminal de la dictadura, concretamente en 1973, que se aprobara una modificación de las normas subsidiarias del municipio de Mogán en las que se permitía una urbanización turística.

En 1977 la promotora presenta un Plan Parcial que prevé la construcción de 110.324 plazas hoteleras. Iniciada la etapa autonómica se aplica a este Plan parcial las previsiones de la Ley 3/1985, de 29 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, Ley que establecía en su artículo 2.1 que «Incoado expediente al amparo de la Ley 151/1975 de Espacios Naturales Protegidos, decidida la iniciación de la formación de un plan especial de naturaleza ambiental, se decretará de oficio a instancia de parte, sin perjuicio de los derechos reconocidos por la Ley al propietario, la suspensión cautelar de los actos de uso del suelo y de la edificación e ejercitados por particulares y empresas públicas o privadas aún cuando dichos actos estén amparados por licencia o autorización previa, otorgada de acuerdo con su legislación específica». Este precepto fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad y fue declarado ajustado a la Constitución por la Sentencia 148/1991; y ello porque se trataba de una potestad preordenada, no a controlar la legalidad de la actuación administrativa local, sino a la protección del medio ambiente, materia respecto a la cual la Comunidad Autónoma había asumido con plenitud su competencia. En este sentido, la Sentencia argumenta que «Ninguna razón aporta el Abogado del Estado que

induzca a pensar que el grado de intervención autonómica en los usos del suelo autorizados por las Corporaciones locales, en aquellos espacios o áreas que van a ser sometidos a un régimen especial de protección por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y medio ambiente, vulnera el núcleo de la garantía institucional de la autonomía local».

Lo que realmente el Tribunal Constitucional anuló de este precepto no fue la posibilidad de suspender actos locales, sino la posterior revisión de oficio de dichos actos que la Ley atribuyó a la Administración autonómica y ello porque efectivamente, como señala la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional «La revisión estatal de actos locales definitivos en vía administrativa pereció con la Constitución».

Retomando el hilo de la Sentencia, hay que señalar que la ejecución de dicho Plan pasa por diversas vicisitudes, de la que conviene resaltar la declaración de parte de los terrenos como Espacio Natural Protegido en 1987 y la consiguiente negociación de un nuevo planeamiento que conlleva la reducción a 20.000 de las camas previstas, que fueron objeto de un nuevo Plan Parcial aprobado en 1990. Reiniciadas las obras de urbanización, el Plan Insular de Gran Canaria, a la vista del incumplimiento del plan de etapas por la promotora, clasifica los terrenos como suelo rústico, y los incluye en las Áreas Insulares Protegidas, reclasificación que fue expresamente declarada legal por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2003, pese a que en una Sentencia anterior, el mismo Tribunal Supremo había confirmado la declaración de nulidad del Plan Insular efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Vistos los antecedentes, hay que precisar que la Sentencia que comentamos, a la hora de resolver la cuestión planteada, tiene presente dos leyes; la Ley 6/2003, por la que declara Espacio Natural Protegido el Barranco de Veneguera, y la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo, norma a la que ya se ha hecho referencia en años anteriores en el Observatorio de Políticas Ambientales, y que, por lo que ahora interesa, produce la desclasificación de los suelos urbanizables turísticos en los que no se hubiera producido su desarrollo urbanístico.

El Tribunal estima que el Plan Parcial de 1990, al que se ha hecho referencia anteriormente, había quedado sin eficacia a raíz de la aplicación de la Ley 6/2001, que estableció la suspensión de la aprobación provisional de planes parciales para el desarrollo de urbanizaciones turísticas. Pese a ello, el Ayuntamiento de Mogán aprobó inicialmente un nuevo Plan Parcial en el

mes de febrero de 2003. Precisamente, la indemnización solicitada por los promotores y dueños de los terrenos se basaba en la vigencia de este Plan Parcial. Sin embargo, la Sentencia rechaza sus argumentos, ya que la aprobación inicial de dicho Plan había sido ya anulada por el propio Tribunal Superior de Justicia de Canarias mediante Sentencia de 3 de noviembre de 2006.

La Resolución judicial que se comenta reconoce al propietario una hipotética indemnización que consistiría en la diferencia entre el precio de compra del suelo y el valor de los terrenos una vez desclasificados. Sin embargo, el Tribunal termina por no otorgar indemnización alguna, ya que en la demanda no se hace referencia alguna a dichos valores ni se solicita indemnización por dicha diferencia. En este sentido, destaca que no existen datos que le permitan establecer indemnización alguna, ya que falta «la prueba de la existencia de un daño real y efectivo, y ello conlleva que la pretendida declaración de responsabilidad extracontractual sea rechazada sin más». En definitiva, al centrar la demanda su solicitud en la valoración del aprovechamiento urbanístico supuestamente perdido, sin hacer referencia a los valores de compra del suelo y del suelo rústico en que se reclasificó el suelo, el Tribunal se ve obligado a desestimar íntegramente su petición.

5.4. ANULACIÓN PARCIAL DE PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE GRAN CANARIA POR FALTA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE 6 DE OCTUBRE DE 2008

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 6 de octubre de 2008 analiza la impugnación que la Federación Ecologista Canaria de algunas determinaciones del Plan Insular de Gran Canaria, concretamente las siguientes: a) la zonificación dada a determinadas zonas de la Vega de Gáldar. b) El artículo 152 de la Normativa del Plan, relativo a las siguientes Infraestructuras viarias: Actuación B.1.2. Corredor estructurante del Interior de Alta Capacidad Variante GC 1 entre Jinámar y el Aeropuerto, su ficha correspondiente y demás artículos concordantes de esta actuación. Actuación B.1.4. Corredor Viario Estructurante del Interior de Media Capacidad: Extensión Sur del Corredor Interior: Mejora de Accesibilidad entre Ingenio –Agüimes y Vecindario, su ficha correspondiente y demás artículos concordantes con esta actuación. Actuación A. 1. 4. Mejora de Accesibilidad entre Agaete y la Aldea de San Nicolás, su ficha correspondiente y demás artículos concordantes de esta actuación. c) El artículo 164, relativo a Puertos Deportivos-Turísticos de alta capacidad y concretamente el del Litoral de Bahía Feliz (Término municipal de San Bartolomé de Tirajana) (PTE 27) así como de todos los artículos que contengan determinaciones de esta infraestructura.

d) Los artículos 161. 6 y 162. 3 en lo relativo al Puerto de Arinaga, así como de todas las determinaciones relativas a dicho Puerto y todos los artículos que contengan determinaciones de esta infraestructura. e) Los artículos 142 y 143 relativos al Área de Interés Extractivo AIE-9 Banco de Arenas de Pasito Blanco (frente a la costa del término municipal de San Bartolomé de Tirajana, así como de todos los artículos que contengan determinaciones relativas a esta actuación).

La nulidad de dichas actuaciones se basa en las siguientes razones: por una parte, en la contradicción con el alto valor ecológico de las praderas de fanerógamas afectadas por la extracción de áridos del fondo marino de Pasito Blanco; por no seguir en la zonificación los criterios del Decreto 6/1997, en relación a la zonificación que debían contener los planes que llevan a cabo la ordenación de los recursos naturales (como es el caso de los Planes Insulares de Ordenación); y, por último, en la arbitrariedad y falta de motivación del Plan Insular a la hora de establecer determinadas infraestructuras viarias.

Sin embargo, no son estas razones las que estudia el Tribunal sino, que, haciendo uso de la facultad de platear otros motivos de nulidad a las partes, el propio Tribunal plantea la necesidad de examinar el sometimiento o no del Plan Insular al correspondiente procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Pues bien, ése es, precisamente, el motivo que va a usar el Tribunal para anular las determinaciones recurridas. Con todo, resulta conveniente analizar algunas de las alegaciones de las partes, para comprender en su plenitud el verdadero alcance de la Sentencia.

En relación a este punto, la Federación ecologista recurrente alega que, efectivamente, el Plan Insular carece de la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental, estimando que debería haberla tenido de acuerdo con la Directiva de evaluación de proyectos. En sentido inverso, las Administraciones demandadas (Cabildo Insular y Gobierno Autónomo) alegan que el Plan Insular no estaba sometido a la Evaluación de Impacto vigente en el momento de su tramitación ya que dicha evaluación se refiere no a planes sino a proyectos, lo cual no era el caso.

A todo ello, el Cabildo Insular añade un argumento más: según esta Institución, habría que tener en cuenta que el Plan Insular es, precisamente, el instrumento de ordenación de los recursos naturales, esto es, ocupa la cúspide de la ordenación de los recursos naturales, correspondiéndole marcar la filosofía medioambiental a la que el planeamiento inferior ha de adecuarse, el objetivo de un Plan Insular es establecer el modelo territorial de la isla, de modo que sus determinaciones establecen un marco que luego

tendrán que concretar los Planes inferiores que contendrán proyectos, los cuales, estos sí, requerirán una EIA tal como se ha pronunciado la STS de 7 de julio de 2004, concluyendo que ni de forma remota puede admitirse que el Plan Insular que es un documento de ordenación del territorio precise de EIA. Señala también que no es aplicable la Directiva europea sobre evaluación de proyectos ya que el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria no lleva a cabo directamente ninguna transformación de uso y menos que impliquen eliminación de cubierta vegetal, arbustiva o arbórea. Finalmente, el plazo para la transposición de la Directiva 2001/42 /CE concluyó con posterioridad a la aprobación definitiva del Plan Insular. Finalmente, y en otro orden de consideraciones, concretamente las relacionadas con la aplicación de la normativa de Evaluación de Planes y Programas, el Cabildo Insular señala que el Plan Insular, efectivamente, sí estaría sometido a dicha Evaluación, pero en el presente caso, dada su fecha publicación en el BOC, el 21 de junio de 2004, no le era exigible.

No obstante, merece resaltar una alegación que hace el Cabildo Insular de Gran Canaria, y es que a pesar de la falta de un trámite formal que suponga una verdadera Evaluación de Impacto Ambiental, también es cierto, como señala esta Corporación que el Plan cumple con creces los requisitos de la Evaluación de Planes y Programas, y ello porque, contiene «en su Memoria informativa 13 tomos de datos, análisis y diagnósticos acompañados siempre de exigencias, cautelas y diagnósticos, por lo que de acuerdo con la normativa autonómica (Decreto 35/1995) se llevó a cabo una evaluación pormenorizada de los recursos naturales y está elaborado con la filosofía de la preservación ambiental y del desarrollo sostenible».

Pues bien, a pesar de la consistencia de este último argumento el Tribunal no admite la legalidad del Plan Insular por falta de sometimiento al procedimiento formal de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. Utiliza para ello la reciente doctrina del Tribunal Supremo que ya había declarado aplicable la evaluación de impacto de proyectos a aquellos planes urbanísticos que legitimen una transformación del suelo, puesto que aunque «es cierto que esta normativa se refiere cuando impone la exigencia de EIA al concepto de proyectos y en ello insiste la normativa española», sin embargo añade que ha de entenderse por «proyecto» «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» (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2006).

A partir de esta doctrina general, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias da respuesta a las dos alegaciones que hemos destacado del Cabildo Insular:

a) En cuanto a que el Plan Insular no necesita evaluación ambiental ya que es, precisamente, el instrumento de ordenación de los recursos naturales, la Sentencia responde argumentando que «la afirmación del Cabildo de que al ser el instrumento de ordenación por excelencia no precisa de DIA no puede tener acogida si se piensa que, por su preeminencia jerárquica, debe inspirar todas las decisiones y que dicho diseño piramidal permite que la conservación de los recursos se tenga en cuenta desde la primera etapa de la planificación ambiental y territorial, incluyendo en cada momento la variable ambiental. No pudiendo olvidarse que con respecto a la ordenación del territorio, lo esencial es el aspecto de la planificación del uso del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio de Gran Canaria y que en el medio ambiente lo esencial es el respeto a la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto (TC 13 de febrero de 1997)».

b) En cuanto a la alegación del Cabildo Insular sobre que el Plan contiene una importante documentación ambiental, la Sentencia pone de manifiesto que realmente el problema estriba en la forma de aprobación del Plan por parte del Gobierno de Canarias: a través de un extenso informe en el que se ponen de manifiesto un gran número de reparos, muchos de ellos basados en razones ambientales. Por ello, la Sentencia aunque reconoce que «el Plan Insular se sometió a un tratamiento específico en materia medioambiental y que asimismo, su Memoria consta de trece tomos», sin embargo termina resolviendo que «el expediente patentiza, y así se ha reflejado en la presente resolución, la ineludible falta de Declaración de Impacto Ambiental con su estudio evaluatorio donde se especifiquen las alternativas de la solución adoptada, propio de la naturaleza de los Estudios de Impacto Ambiental, ni Declaración de Impacto Ambiental».

A ello se une, además, la concreta forma de aprobación del Plan por el Gobierno de Canarias ya que ésta constituyó realmente «un medio completamente inadecuado a la vista del artículo 43 del Decreto 1/2000, de ejercer el control de legalidad al abordarse la cuestión medioambiental, a la que solamente puso reparo la administración Autónoma haciendo una relación de deficiencias que consideró no sustanciales que figuran en el Acuerdo de 20 de mayo de 2003 adoptado por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente».

Con todo, la clave, y es aquí donde la Sentencia relaciona esta singular forma de aprobación con la Evaluación de Impacto Ambiental, es que dicho Decreto contiene «Todo un compendio de “deficiencias” (42) cuya subsanación se pospone y que finalmente superan los reparos sin contener el menor juicio técnico y jurídico. Así lo exige el artículo 5.1 y epígrafe 2 del anexo III de la Directiva 1985/337, el artículo 2-1-b) del RDL 1302/1986 y los artículos 7, 8, 9 y 10 de su Reglamento 1131/88, de 30 de septiembre».

6. PROBLEMAS. CONFLICTOS AMBIENTALES

6.1. INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DE GRANADILLA

La construcción de infraestructuras y, más concretamente, del Puerto de Granadilla sigue dando lugar a conflictos entre los grupos sociales que se oponen a la construcción de dicho puerto y las Administraciones Públicas. El motivo de dicha oposición es vario, alegando las organizaciones sociales contrarias al puerto tanto motivos de política portuaria, en el sentido de que no resulta necesario construir un nuevo puerto ya que el puerto de Santa Cruz de Tenerife puede aún tener un mayor desarrollo, como por motivos de protección de los hábitats.

El asunto viene de atrás y a él ya se ha hecho referencia en ediciones anteriores del Observatorio. La construcción de este Puerto afecta a Lugares de Interés Comunitario declarados por la Comisión Europea (ES7020116 Sebadales del Sur de Tenerife, y ES70200049, Montaña Roja), por lo que con fecha 7 de noviembre de 2005 las autoridades españolas solicitan a la Comisión que emita un dictamen con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre Hábitats (92/43/CEE) para autorizar la ejecución del proyecto al entender que no existen de soluciones alternativas, invocando, además, la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, que según el mencionado artículo de la Directiva justifica la realización de proyectos en zonas declaradas Lugares de Interés Comunitario.

En el año 2006 la Comisión Europea, dando respuesta a la solicitud del Gobierno Español, autoriza la realización del puerto por razones imperiosas de interés público de primer orden, fundamentando su decisión en que: «Tenerife, dado su carácter insular, es sumamente dependiente del transporte marítimo y de un sistema portuario eficaz. No obstante, el puerto principal, situado actualmente en la capital, Santa Cruz, sufre una congestión cada vez mayor, especialmente en relación con el tráfico de contenedores, el cual se prevé que aumente considerablemente. El proyecto de puerto de

Granadilla añadiría la capacidad necesaria para dar cabida al crecimiento futuro del tráfico de contenedores, de graneles secos y de mercancías en general de la isla, descongestionando al mismo tiempo el puerto actual de Santa Cruz. [...] la Comisión reconoce que está justificada la necesidad de aumentar y mejorar la capacidad portuaria para fomentar el desarrollo económico y social de la isla de Tenerife y la región circundante. Por consiguiente, la Comisión acepta los argumentos presentados por las autoridades españolas, a saber, que existen razones imperiosas de interés público de primer orden que pueden justificar la realización del proyecto, siempre que se garanticen las medidas compensatorias adecuadas».

Sin embargo, la decisión estaba condicionada al cumplimiento de unas medidas compensatorias tal y como prevé la mencionada Directiva 92/43. Medidas que debían estar vigiladas por una fundación, que ya ha sido creada y está en funcionamiento: la Fundación Observatorio Ambiental Puerto de Granadilla. A continuación se exponen dichas medidas y el cumplimiento que de las mismas se ha dado por parte de las Administraciones Públicas:

A) Efecto sobre las poblaciones de la especie *Atractilys preauxiana* incluida en los anexo II y IV de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y sobre el hábitat natural de interés comunitario 1110 «Bancos de arena cubiertos permanentemente por agua marina, poco profunda» en el LIC «Sebadales del Sur».

La Comisión exigía la Declaración de tres nuevos Lugares de Importancia Comunitaria. A estas condiciones se ha dado cumplimiento con la Decisión de la Comisión de 25 de enero de 2008 por la que se aprueba, de conformidad con la directiva 92/43/CEE del Consejo, una primera actualización de la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica macaronésica, decisión motivada por la presentación de una nueva lista completa por parte del Gobierno español. En esta Declaración se incluyen los tres nuevos lics que exigía la Comisión: 1. ES7011005 Sebadales de Güigüí, Superficie: 7.219,74 Hectáreas; 2. ES7020116 Sebadales del sur de Tenerife, Superficie: 2.692,9 Hectáreas; 3. ES7020128 Sebadales de Antequera, Superficie: 272,62 Hectáreas. En total suman una superficie de 10.185,26 hectáreas. La superficie afectada por la construcción del puerto sería de 139 hectáreas.

B) Efectos sobre la especie *Caretta caretta*

Todo efecto sobre la especie prioritaria *Caretta caretta*, como consecuencia del impacto sobre el hábitat necesario para su conservación, quedaría compensado con las medidas antes mencionadas. Además de esas medidas, la fundación elaborará y llevará a cabo un programa de seguimiento para evaluar el estado de conservación de la población de esta especie en las Islas Canarias, de conformidad con el artículo 11 de la Directiva 92/43/CEE (Directiva de hábitats). La fundación tendrá en cuenta los métodos y las conclusiones del proyecto LIFE B4-3200/97/247 a la hora de elaborar el citado programa de

seguimiento. Dicho Programa ya ha sido elaborado por la Fundación y se encuentra en ejecución.

C) Efectos sobre el LIC ES7020049 «Montaña Roja».

La Comisión exigía la realización del proyecto de restauración en el LIC «Montaña Roja» para restablecer un estado de conservación favorable. Esta medida mejorará el estado de conservación y permitirá aumentar de forma significativa la superficie cubierta por el tipo de hábitat «Dunas costeras fijas con vegetación herbácea (dunas grises)» en el lugar. También se llevó a efecto, habiéndose elaborado un Informe justificativo del cumplimiento de esta medida.

Una vez dado cumplimiento a los requisitos exigidos por la Comisión, en el año 2008, la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife solicitó la autorización para comenzar la traslocación de los ejemplares de la especie *Cymodosea Nodosa* desde el sebadal de Granadilla al de San Andrés. El Viceconsejero de Medio Ambiente autorizó dicha actuación, estableciendo algunas condiciones para su ejecución. Entre ellas, la de que no se podía sepultar ningún espécimen alguno de la citada especie con motivo de la ejecución de las obras de abrigo del Puerto de Granadilla.

Al hilo de esta actuación, sin embargo, se inicia un proceso relativo al cambio de categoría de protección en el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias de la especie *Cymodosea Nodosa*, así como la exclusión del citado catálogo de la población de dicha especie comprendida en una parte del ámbito donde se va a ejecutar el Puerto de Granadilla. La resolución de dicho expediente tiene lugar ya en el año 2009, y todavía está pendiente de resolución judicial.

En la memoria técnica que consta en el expediente se pone de manifiesto que para calcular la superficie actual «habría que reunir todas las cartografías más recientes de cada isla y sumar las superficies implicadas una vez se haya conseguido abarcar las aguas circundantes a las siete islas. Las sebas en Canarias se han cartografiado en todas las islas al menos dos veces, una hasta 2002, y otra desde entonces hasta la actualidad. Los datos de esta segunda vuelta, medidos mediante celdas de 500 m de lado, arrojan un resultado de 307 Km² (el 74,5% de la superficie potencial de *Cymodocea*), mientras que la superficie de sebas del período anterior fue de 261,5 Km² (el 63,4% del potencial). Hasta 156,25 Km² de superficie ocupada por sebas son comunes a ambos períodos». Por todo ello, la citada memoria justifica el cambio de categoría de amenaza desde «sensible a la alteración de su hábitat» a «interés especial», afirmando que esta medida «se justifica porque *Cymodosea nodosa* es una especie clave en uno de los ecosistemas marinos más importantes de los fondos arenosos. Como especie, su estado de conservación

es aceptable, por lo que no puede considerarse como amenazada en alguna de las categorías de “en peligro”, “sensible a la alteración de su hábitat” o “vulnerable”. Como comunidad los sebadales tienen protección territorial en algunos espacios protegidos de la Red Natura 2000, de modo que el perfecto complemento a dicha protección territorial sería la protección, con la categoría de “interés especial”, de la especie clave que la forma».

No obstante, esta resolución está pendiente del recurso que diversos grupos, ecologistas y sociales, han presentado ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, no sólo por la rebaja en la categoría de protección, sino, sobre todo porque se pretende excluir del catálogo, precisamente, la zona en la que se pretende construir el Puerto de Granadilla.

6.2. CRECIMIENTO URBANÍSTICO DEL TURISMO

Desde los Decretos y la Ley de moratoria de los años 200 y 2001, y sobre todo, a partir de que la Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, estableciera la necesidad de establecer cada tres años un ritmo de crecimiento de nuevas camas turísticas, este es uno de los temas recurrentes en el debate social, político y económico en Canarias, como no podría ser de otra manera al ser ésta una de las actividades de mayor importancia en las islas. De ello ya se ha dejado constancia en ediciones anteriores del Observatorio.

A este respecto, el Gobierno de Canarias presentó en el año 2008 un Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo. Dicho Proyecto ha recibido numerosas críticas, desde el Colegio de Arquitectos de Canarias, la Fundación «César Manrique», hasta de la propia Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el cambio Climático, dependiente de la Presidencia del Gobierno de Canarias. Por citar precisamente el Informe de esta última Institución, en el mismo se concluía que aún compartiendo los objetivos del proyecto, entre ellos el de que la actividad administrativa no se convirtiera en un obstáculo que dificulten las iniciativas públicas y privadas contenidos en el Anteproyecto; sin embargo, finalmente se concluye que parte de las medidas establecidas «deben considerarse inadecuadas para alcanzar dichos fines o perjudiciales para la preservación de otros valores y principios igualmente relevantes y ampliamente compartidos. En particular, se estima que algunas de estas determinaciones [...] resultan inasumibles desde la perspectiva de un desarrollo territorial sostenible y, puntualmente, respecto de objetivos de la lucha contra el cambio climático».

Sobre este mismo tema de la limitación del crecimiento de la ocupación de suelo por nuevas construcciones turísticas, se presentó una Iniciativa Legislativa Popular cuyo objetivo era que a partir de su aprobación no se admitiera crecimiento de la capacidad alojativa ni, por tanto, se otorgarían autorizaciones previas en ninguna de las islas, para los establecimientos turísticos alojativos, con las siguientes excepciones: a) Establecimientos turísticos alojativos de turismo rural en edificación antigua rehabilitada. b) Establecimientos turísticos alojativos existentes que sean objeto de un proceso de rehabilitación o sustitución, sin aumentar su capacidad alojativa, salvo lo dispuesto en el apartado de la Directriz 19.1.c) de Ordenación del Turismo. c) Establecimientos hoteleros que se proyecten en suelo urbano consolidado de carácter no turístico, en los núcleos que la normativa sectorial y el planeamiento insular determinen.

A ello se unía el mandato para que el Gobierno de Canarias, en el plazo máximo de nueve meses, estableciera dos programas destinados a fomentar la renovación de la planta turística. Uno, para el desarrollo de actuaciones de rehabilitación urbana, de carácter ejemplar, en concertación con las administraciones insulares y locales, en diferentes zonas turísticas. El segundo programa debía contener medidas de carácter económico, fiscal, laboral y administrativo destinadas a incentivar y facilitar las actuaciones de renovación edificatoria turística, tanto alojativa como complementaria, concertando las mismas con las restantes administraciones implicadas y con las entidades financieras, en su caso.

Esta Iniciativa legislativa popular, que contaba con más de 45.000 firmas ni siquiera fue tomada en consideración por el Parlamento de Canarias, entre otros motivos porque, precisamente, el Gobierno ya estaba elaborando su propio Proyecto de Ley sobre esta materia, al que acabamos de hacer referencia.

En relación también con el crecimiento turístico, hay que traer a colación el importante número de Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias declarando la ilegalidad de un elevado número de licencias referidas a urbanizaciones turísticas que se han producido en la isla de Lanzarote, concretamente en los Ayuntamientos de Teguiise y Yaiza. En total, en el municipio de Teguiise se han dictado 7 sentencias, anulándose 3.380 plazas turísticas (de los 8 recursos presentados que afectan a 3.787 plazas) y respecto del municipio de Yaiza se han dictado 22 sentencias, anulándose un total de 9.657 plazas turísticas (de los 27 recursos tramitados y 11.396 plazas recurridas).

Todo este proceso tiene como trasfondo la limitación de plazas turísticas contenidas en el Plan Insular de Lanzarote y, sobre todo, su revisión. En el informe elaborado por los Técnicos del Cabildo de Lanzarote se pone de manifiesto que, en algunos casos, las licencias se concedieron con una diferencia de días entre la solicitud y su otorgamiento por el Ayuntamiento, llegándose al caso de que la licencia se solicitaba un viernes y se concedía el lunes siguiente e, incluso, licencias concedidas el mismo día de su solicitud.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

Normativa.

Ley 4/2008, de 12 de noviembre, por la que se introduce en la legislación canaria sobre evaluación ambiental de determinados proyectos la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la alternativa cero.

Decreto 123/2008, de 27 de mayo, por el que se aprueban definitivamente determinados ámbitos suspendidos del Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma.

Orden de 22 de abril de 2008, por la que se regula la inscripción en el Registro Canario de Infractores de Caza.

Orden de 12 de agosto de 2008, por la que se aprueban las bases generales que han de regir la concesión de subvenciones para la primera forestación de tierras no agrícolas, la gestión sostenible de montes, la primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas y para el mantenimiento de las forestaciones realizadas en los ejercicios 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007, y se realizan las convocatorias correspondientes al año 2008.

Orden de 12 de agosto de 2008, por la que se establecen las bases que han de regir las convocatorias para la concesión de subvenciones para el fomento de la utilización de productos y procesos de producción que respeten el medio ambiente, y se convocan las subvenciones para el ejercicio 2008 cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Orden de 12 de agosto de 2008, por la que se establecen las bases que han de regir las convocatorias para la concesión de subvenciones para el fomento del instrumento establecido en el Reglamento (CE) nº 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, que permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y se convocan las subvenciones para el ejercicio 2008 cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Orden de 21 de noviembre de 2007, por la que se modifican las bases reguladoras, para la concesión de subvenciones en el marco del Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2005-2007, destinadas a la compra de electrodomésticos de alta eficiencia energética y de vehículos alimentados con energías alternativas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, y se efectúa la convocatoria para el año 2007.

Resolución de 29 de julio de 2008, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 28 de julio de 2008, en relación con la Ley del Estado 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Resolución de 29 de julio de 2008, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 28 de julio de 2008, en relación con la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

Resolución de 14 de marzo de 2008, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural y con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Resolución de 11 de enero de 2008, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 27 de diciembre de 2007, en relación con la Ley del Estado 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

Jurisprudencia destacada

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de marzo de 2008.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de de 22 de abril de 2008.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 14 de noviembre de 2008.

Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 6 de octubre de 2008.

Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma

Presidencia del Gobierno.

Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático

Director. Faustino García Márquez (vacante desde el 21 de octubre).

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.

Consejero Domingo Berriel Martínez

– Viceconsejería de Medio Ambiente

– Viceconsejero Cándido M. Padrón Padrón

– Dirección General de Calidad Ambiental. Director General Emilio Atiénzar Armas

– Dirección General del Medio Natural. Director General Francisco Martín León

– Viceconsejería de Ordenación Territorial. Viceconsejero Miguel Ángel Pulido Rodríguez

– Dirección General de Ordenación del Territorio Directora General Sulbey González González.

– Dirección General de Urbanismo Director General Jesús Romero Espejo

– Secretaría General Técnica. Secretario General Técnico Pedro Gómez Jiménez.

– Agencia de protección del medio Urbano y Natural: Pedro Pacheco González.

Cantabria: el plan sobre sentencias de derribo y otras cuestiones

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Sumario

	<u>Página</u>
1. Valoración general	415
2. La actividad normativa	417
2.1. Instrumentos de intervención administrativa	417
2.2. Protección de los recursos naturales	420
2.3. Lucha contra la contaminación	421
2.4. Otros objetos	422
3. La organización y la actividad administrativa	423
4. Jurisprudencia ambiental destacada	427
5. Conflictos y estado de los recursos naturales	434
6. Apéndice informativo	439
6.1. Organización	439
6.2. Normativa de contenido o interés ambiental	440
6.3. Instrumentos de planificación	442
6.4. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ...	442
6.5. Publicaciones jurídicas	442

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

En lo que se refiere a la producción de normas ambientales y como sucedió en el ejercicio anterior, el año 2008 no ha traído apenas novedades.

La reducción del ritmo de producción normativa puede considerarse normal toda vez que en los últimos años se ha venido dando cuerpo al ordenamiento ambiental autonómico, colmando el espacio de regulación que el Estatuto reserva a la Comunidad y resultando, por tanto, razonable que el interés y la iniciativa pública se trasladen hacia la aplicación de las normas aprobadas, al ámbito de la organización y de los procedimientos administrativos en los que dicha aplicación debe descansar, aun sin olvidar que sigue pendiente algún desarrollo reglamentario importante como luego se verá.

La política ambiental de Cantabria en 2008, por tanto, ha venido esencialmente determinada por las actuaciones de naturaleza ejecutiva, por las actuaciones de fomento (conducentes al otorgamiento de un amplio abanico de ayudas de finalidad ambiental), servicio público (como los trabajos de la Autovía del Agua) y policía administrativa (entre las que destaca la laboriosa tramitación de las autorizaciones ambientales integradas de numerosas empresas que carecían de ellas), en línea de continuidad con las iniciativas emprendidas durante el primer año de la VII Legislatura regional y caracterizadas por la normalidad, aunque jalonadas por algunos acontecimientos con variado impacto mediático y político (anuncio de la reserva para depósitos de CO₂ frente a la costa cántabra, detección de un vertido en el río Besaya con mortandad de fauna fluvial, superación de los límites saludables de contaminación atmosférica, polémica por la continuidad de la actividad de algunas fábricas, participación de Cantabria en la Expo de Zaragoza, protestas de los afectados por sentencias de derribo, etc.), entre los que debe mencionarse la celebración de las Elecciones Generales de 2008 con el decurso propio de todas las campañas electorales.

Más allá de las discrepancias técnicas de criterio por el contenido de los fallos y del conocido retraso en la tramitación de los procesos, puede considerarse también continuista la actividad desarrollada por los Juzgados y Tribunales de la región durante 2008, aun resultando perceptible, en lógica concordancia con el propio ordenamiento que han de aplicar, la creciente sensibilidad hacia las cuestiones ambientales y el reconocimiento de la función de garantía que las Administraciones públicas están legalmente llamadas a ejercer, con la consecuente condena y derivación de responsabilidad patrimonial cuando por acción u omisión no ejercen correctamente dicha función (muestra de ello son las nada infrecuentes sentencias de anulación de instrumentos o licencias urbanísticos, eventualmente acompañadas de órdenes de demolición o declaraciones de responsabilidad; o las sentencias ordenando a la Administración que adopte medidas contra el ruido y repare los daños sufridos a causa de éste).

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

2.1. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Aunque no ha llegado a ver la luz, en el ejercicio 2008 ha comenzado el procedimiento de elaboración del esperado desarrollo reglamentario de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, que el Gobierno cántabro tenía que haber aprobado dentro de los tres meses siguientes a su publicación (DF 1^a.2). Por el estado de las actuaciones al terminar el año y después de ser informado por las Secretarías Generales de las distintas Consejerías, por el Consejo Económico y Social y por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, previsiblemente verá la luz en la primavera de 2009. La atención preferente que puede haber demandado la regularización ambiental de las actividades e instalaciones preexistentes o las dificultades organizativas para interiorizar las novedades de la Ley (especialmente en los municipios), sin excluir las dificultades técnicas del propio desarrollo reglamentario, pueden explicar esta demora, que no debería prolongarse mucho más, pues supone dejar en suspenso algunos preceptos legales cuya aplicación efectiva no puede tener lugar sin dicho desarrollo y, por ello mismo, puede dar lugar a conflictos y litigios ante los Tribunales.

En el informe del ejercicio 2007 ya quedó anotado que entre los asuntos por desarrollar hay aspectos importantes como: (i) El funcionamiento del registro ambiental en el que deben quedar anotadas cuantas actuaciones de intervención, comprobación, inspección y fiscalización ambiental efectúen la Administración autonómica o los Municipios. (ii) El desarrollo o concreción de los indicadores o criterios que permitan a la Administración presumir el carácter sustancial de las modificaciones efectuadas en las instalaciones o actividades sujetas a autorización ambiental integrada. (iii) La regulación precisa de los trámites del procedimiento para el otorgamiento de dicha autorización. (iv) El procedimiento simplificado para su renovación. (v) La regulación concreta del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas. (vi) La regulación concreta del procedimiento de evaluación ambiental de proyectos, actividades e instalaciones y del contenido de los estudios o documentos a aportar. (vii) La determinación precisa de los trámites y actuaciones de la comprobación ambiental municipal. (viii) La ordenanza general de protección ambiental de aplicación supletoria en los Municipios que carezcan de ordenanzas específicas. (ix) La composición y adscripción de la Comisión para la Comprobación Ambiental. (x) El procedimiento de comprobación de la efectividad de las medidas correctoras y levantamiento del acta de conformidad ambiental. (xi) El modo de control perió-

dico de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada o a licencia con previa comprobación ambiental, incluido el sistema de acreditación de las entidades colaboradoras que puedan efectuarla. Y (xii) la regulación de registro de profesionales especializados en estudios de impacto ambiental o sostenibilidad.

Considerando la relevancia de los asuntos indicados y el plazo legalmente establecido, ampliamente sobrepasado, la necesidad y urgencia del desarrollo reglamentario pendiente apenas ofrece discusión y es cuestión que el partido de la oposición recuerda al Gobierno cada vez que la política ambiental aflora en el debate parlamentario. Al finalizar el año también seguía pendiente el desarrollo reglamentario de la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica, cuya tramitación previsiblemente comenzará en 2009.

En tanto llegan dichos reglamentos, la que ha sido ya modificada es la propia Ley 17/2006, mediante la *Ley de Cantabria 9/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero*, que ha modificado muy concretamente el cuadro de infracciones de aquella, tipificando como infracción grave el ejercicio de la actividad o el inicio de la ejecución de un proyecto sin disponer de la pertinente autorización ambiental integrada, de la declaración de impacto ambiental o en contravención sustancial de los términos de las mismas, aun en ausencia de daños o deterioro grave del ambiente o de peligro grave para la seguridad o salud de las personas (nuevo apartado a) del art. 44.2). Se completa y perfecciona así, pues, el cuadro de infracciones, pues con la redacción originaria el desarrollo de actividades sin o en contra de los referidos títulos administrativos (la autorización ambiental integrada o la declaración de impacto ambiental) sólo podía ser sancionada como falta muy grave, en concurrencia de daños o riesgos graves, o como falta leve, en ausencia de ellos. La modificación mejora, por tanto, la protección punitiva que dispensa la Ley. Pero desde el punto de vista de la técnica normativa no parece muy acertado que se haya incluido entre las «Medidas de contenido financiero» (según reza el Título II de la Ley 9/2008), pues el régimen de infracciones y sanciones no tiene, ni debe tener, finalidad recaudatoria o financiera.

Sí participan de esa naturaleza, en cambio, las «Normas Fiscales» que conforman el Título I de la citada Ley 9/2008, con las que se modifican y actualizan las tasas de la Administración autonómica. En concreto, por lo que ahora nos interesa: (i) se modifica el hecho imponible de la Tasa de Autorización Ambiental Integrada (Tasa 1), sometiendo a la misma la tramitación de toda clase de modificaciones –sustanciales o no– de las autorizacio-

nes y creando tarifa nueva para las modificaciones no sustanciales (antes no gravadas); (ii) se crea la Tasa de Inspección en Materia de Emisiones a la Atmósfera (Tasa 5); (iii) se incrementa la tarifa de la Tasa de Gestión Final de Residuos Urbanos (Tasa 4) hasta los 37,79 €/Tm, aproximándola a los costes reales del servicio, según lo previsto en la normativa comunitaria; (iv) se crea una Tasa por Participación en Sorteos de Distribución de Permisos cinegéticos y de pesca, con el fin de subvenir los importantes costes de gestión administrativa de dichos sorteos en los que participan más de 8.000 cazadores y pescadores y se distribuyen anualmente más de 30.000 permisos (esta nueva tasa es diferente a las devengadas por la expedición de los permisos y licencias de pesca continental y caza); y (v) se mantiene para 2009 la reducción excepcional (en un 90%) del canon que satisfacen las Cofradías de Pescadores por la ocupación del dominio público portuario (y que se repercute sobre comprador en lonja), reducción con la que se trata de paliar la mala situación del sector pesquero regional por la prolongada veda en la pesca del bocarte (conservas de anchoa).

En lo que respecta a las actuaciones de fomento en 2008 no ha habido novedades normativas significativas, aunque sí las habituales convocatorias de ayudas de propósito ambiental con destinatarios y objetos diversos. Así, por ejemplo, entre las convocadas para municipios pueden mencionarse las destinadas a subvenir la *limpieza de playas* (OO. MED/2/2008 y MED/31/2008), la mejora de las *redes de abastecimiento*, instalación de contadores y reducción de fugas en la red de distribución (OO. MED/3/2008, MED/21/2008, MED/45/2008 y MED/46/2008), la mejora de las *redes de saneamiento* y la creación de redes separativas (OO. MED/4/2008 y MED/22/2008), el desarrollo de actuaciones de prevención y corrección de la *contaminación lumínica* (OO. MED/9/2008 y MED/36/2008), el aprovechamiento de la *energía solar* fotovoltaica y térmica (OO. MED/34/2008 y MED/37/2008), la construcción de *carriles bici* (OO. MED/18/2008 y MED/30/2008), la restauración y *rehabilitación de espacios degradados* (Orden MED/43/2008), el desarrollo de actuaciones y la implantación de procesos propios o afines con la *Agenda 21 Local* (OO. MED/8/2008, MED/32/2008, MED/33/2008, MED/35/2008) y de *educación ambiental* (Orden MED/38/2008).

Y entre las convocatorias de ayudas ofrecidas a la iniciativa privada pueden citarse las destinadas a subvenir la *construcción de aljibes* (OO. MED/6/2008 y MED/48/2006), la adquisición de *vehículos de gas natural* o licuado de petróleo para el servicio de auto-taxi (Orden MED 19/2008), la aplicación de medidas de *ahorro energético* para la reducción de CO₂ (Orden MED/20/2008), la implantación de sistemas de *reducción del consumo de agua* en las empresas (Orden MED/47/2008), el *asociacionismo ambiental* (Orden MED/

28/2008), la *recuperación de espacios degradados* (Orden MED/44/2008), el desarrollo de iniciativas singulares de empleo y medio ambiente (Orden MED/40/2008) y de educación ambiental (Orden MED/41/2008), o la implantación voluntaria y verificación del sistema EMAS de *gestión y auditoría medioambiental* en las PYMES (Orden MED/42/2008).

No debe ignorarse, además, que junto a estas ayudas de específico objeto ambiental cada vez son más numerosas las convocatorias de algunas acciones sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria...) que incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las correspondientes subvenciones, sean directas o indirectas.

Además, se han efectuado nuevas convocatorias de premios de reconocimiento ambiental, como la de los III Premios de Investigación de Medio Ambiente 2009 (Orden MED/29/2008) o la de la V Edición de los Premios Cantabria de Medio Ambiente 2009 (Orden MED/39/2008).

A las actuaciones de fomento anteriormente mencionadas han de sumarse diversas campañas publicitarias, informativas y divulgativas y acciones educativas y de sensibilización social que normalmente no requieren instrumentos normativos específicos.

2.2. PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

En este apartado debe darse cuenta de la nueva regulación del Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Cantabria (Decreto 120/2008, de 4 de diciembre), dictada en desarrollo de las previsiones sobre catalogación de especies amenazadas de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza. A este registro administrativo se incorporan ahora algunas categorías más de las previstas en la legislación estatal básica (la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, contempla dos categorías: «en peligro de extinción» y «vulnerables»): las de especie «extinta», especie «sensible a la alteración del hábitat» y especie «de interés especial».

La nueva regulación, que tiene como referencia necesaria el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y sigue los «Criterios Orientadores para la catalogación de taxones» aprobados por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza en lo que respecta a la metodología de catalogación, define, además, los instrumentos de planeamiento aplicables para la protección de las especies incluidas en el Catálogo Regional y regula su procedimiento de aprobación, incluidos los trámites de información y participación pública.

Los efectos jurídicos de la catalogación de una especie, el régimen sancionador aplicable y la responsabilidad por los daños que pudieran producirse se regulan por las prescripciones de la citada Ley de Cantabria 4/2006. El Anexo I contiene el listado de especies amenazadas de Cantabria y el Anexo II contiene la clasificación y datos de cada una de esas especies.

Las demás disposiciones aprobadas durante el ejercicio son las habituales y específicas regulaciones de las campañas cinegética y piscícola (Orden DES/22/2008 –pesca del cangrejo señal–, Orden DES/26/2008 –actividad venatoria–, Orden DES/33/2008 –vedas, tallas mínimas y recogida de marisco y otras especies de interés comercial–, OO. DES/44/2008 y DES/70/2008 –pesca en aguas continentales–).

2.3. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

En este orden interesa mencionar, aunque no sea una disposición normativa propiamente dicha, la aprobación de una *Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria (2008-2012)*, instrumento elaborado por la Comisión Interdepartamental contra el Cambio Climático (creada en 2007, junto con su correspondiente Ponencia Técnica) en el que se ha contado con la participación de numerosas asociaciones, agentes económicos, sociales y académicos y que efectúa un diagnóstico de la situación regional en el referido orden y contempla, agrupados en 9 ejes (implantación de energías limpias, ahorro y eficiencia energética, transporte sostenible, ordenación del territorio, gestión de residuos, sumideros de carbono, adaptación al cambio climático, refuerzo de la I+D+i y control de las emisiones), 181 medidas de actuación para los próximos años (agrupadas por su carácter transversal, sectorial o «ejemplarizante») con una previsión aproximada de inversión superior a los 20 M€, con el objetivo de reducir una tonelada de CO₂ por cada habitante de la región.

Por otra parte, han de citarse los planes de calidad del aire. Mediante Orden MED 10/2008, de 17 de junio, se aprobó el Plan de Calidad del Aire de Los Corrales de Buelna para partículas PM₁₀. En este Municipio se había superado el valor límite de partículas PM₁₀ en diversas ocasiones en los años 2004 y 2006 y, por ello mismo, resultaba obligada la aprobación del referido Plan (así lo exigía el art. 6 del RD 1.073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono, que incorporó al ordenamiento jurídico español las Directivas CE/30/1.999 de 22 de abril, y CE/69/2000, de 16 de noviembre, y ahora también los arts. 16 y concordantes de la Ley 34/2007,

de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y protección de la atmósfera). La elaboración técnica de los Planes de Calidad del Aire para partículas PM10 en Camargo y en Barreda (Torrelavega), otros dos relevantes lugares industriales, comenzó también en 2008, al tiempo que prosiguen la redacción del Plan de Calidad del Aire de Cantabria.

Asimismo, en 2008 comenzó la tramitación de los *Planes Sectoriales de Residuos*, en ejecución y desarrollo del Decreto 102/2006, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Residuos de Cantabria 2006/2010. Son estos planes sectoriales, que han de someterse a evaluación ambiental estratégica, los que deben concretar específicamente las acciones a realizar, la planificación temporal y los indicadores para su evaluación, sin perjuicio de los planes europeos y nacionales.

En fin. Aunque carente de naturaleza normativa y procedente de la Administración del Estado, importa mencionar aquí la Resolución de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la inscripción de una propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Almacén 8», comprendida en la provincia de Cantabria y parte de la plataforma continental. Aun tratándose de una simple reserva que carece, hasta donde es conocido, de un proyecto específico, la posibilidad de construir frente al litoral cántabro un almacén de CO₂ despertó algún recelo, motivado en parte por el desconocimiento de los aspectos técnicos de este método de captura del citado gas, y motivó una interpelación parlamentaria seguida de una moción (solicitando transparencia, negociación y retirada de las inscripciones de reserva) que fe rechazada (DSPC, núms. 23-A, de 24 de marzo de 2008, pgs. 551 y ss., y 24-A, de 3 de abril de 2008, pgs. 567 y ss.)

2.4. 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 normativa ambiental en la Comunidad debe completarse con la mención de algunas otras disposiciones legales con significación ambiental que se han aprobado durante 2008.

Así, los valores ambientales han quedado reflejados en la *Ley de Cantabria 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria*, exigiendo ésta que el currículo educativo incluya las peculiaridades de Cantabria referidas, entre otros extremos, al patrimonio natural, con el fin de que dichas peculiarida-

des sean conocidas, valoradas y respetadas por parte del alumnado, en el contexto de la cultura española y universal (art. 10). De otro lado, entre los principios generales y objetivos de la Educación Primaria se menciona el de promover en los niños las capacidades que les permitan desarrollar actuaciones que contribuyan a la conservación del medio físico y natural de Cantabria (art. 30); entre los de la Educación Secundaria Obligatoria, el de promover las capacidades que les permitan desarrollar actitudes que contribuyan al desarrollo sostenible de Cantabria y conocer y valorar su patrimonio natural y contribuir a su conservación, difusión y mejora (art. 35.2); y en el Bachillerato el de consolidar actitudes que contribuyan al desarrollo sostenible y profundizar en el conocimiento del patrimonio natural, afianzando actitudes que contribuyan a su valoración, difusión conservación y mejora (art. 41.2). Curiosamente, en los preceptos referidos a la Formación Profesional (que puede tener más relación con las actividades industriales potencialmente contaminantes) no se hacen referencias expresas a la cuestión ambiental, aunque orientándose se la consolidación de las capacidades adquiridas en la ESO puede darse por supuesto ese mismo interés de la cuestión ambiental.

En otro ámbito muy distinto, la *Ley de Cantabria 7/2008, de 26 de diciembre, de Creación de la Agencia Cántabra de Consumo*, configura este nuevo ente autonómico de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el ejercicio de sus competencias (art. 1), adscrito a la Consejería competente en materia de consumo, a la que corresponde, a través de la correspondiente Dirección General, su dirección estratégica, su evaluación y el control de eficacia, de eficiencia y de equidad sobre su actividad (art. 2). Pues bien, entre sus funciones está la protección de los consumidores y usuarios frente a los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad, ya sea en su consideración individual o colectiva, que incluirá la defensa contra los riesgos que amenacen al medio ambiente, al desarrollo sostenible y a la calidad de vida (art. 5.1.a). Y también (art. 5.1.n) la promoción del consumo de productos respetuosos con el medio ambiente, así como de productos ecológicos «y de productos de comercio justo y solidario» (previsión que refleja la asociación de ideas, cada vez más habitual, entre el fenómeno ecologista y las cuestiones referidas al desarrollo socio-económico de los países del tercer mundo y la explotación de sus recursos naturales).

3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

En el plano de la organización no hay apenas novedades respecto del ejercicio anterior en el que, tras las elecciones de mayo de 2007, se reorganizó el ejecutivo autonómico (Decreto 9/2007, de 12 de julio), recibiendo

nuevo nombre el departamento responsable de la política más directamente vinculada al medio rural (agricultura, ganadería, pesca continental y montes) –la *Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad*– y siéndole atribuidas a la *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo* las competencias sobre la evaluación ambiental del planeamiento territorial y urbanístico que antes ostentaba la *Consejería de Medio Ambiente*.

Ese año también se creó la *Mesa Forestal de Cantabria* (cuya legalidad ha sido confirmada en 2008 por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, como luego se dirá), se modificó la *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas* (llamada a desaparecer y ser sucedida por la *Comisión para la Comprobación Ambiental*, cuando se produzca el esperado desarrollo reglamentario de la Ley 17/2006 de Control Ambiental Integrado), se reguló la composición y el funcionamiento de la nueva *Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza de Cantabria* (que, hasta donde nos consta, no se ha constituido ni reunido en 2008) y se crearon la *Comisión Interdepartamental sobre el Cambio Climático* (que en junio de 2008 aprobó la Estrategia contra el Cambio Climático antes mencionada) y la *Comisión de Seguimiento del Plan de Residuos de Cantabria*. Como el pasado año, resulta llamativa la poca actividad desarrollada por el *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria* durante 2008.

Los novedades organizativas en 2008, como se ha dicho, son pocas y de poca entidad: así, el Decreto 28/2008, de 19 de marzo, que regula la composición, organización y funcionamiento del *Consejo Cantábrico de Cooperación Internacional al Desarrollo*, prevé la invitación o participación de representantes de organismos o entidades de protección del ambiente; otro tanto hace el Decreto 29/2008, de 19 de marzo, que regula la composición y funcionamiento de la *Comisión de Coordinación de la Política de Cooperación Internacional al Desarrollo*; y el Decreto 32/2008, de 3 de abril, modifica la composición de la *Comisión de Seguimiento de los Planes de Residuos de Cantabria* (creada por Decreto 146/2007), incorporando como nuevo vocal al Director General con competencias en materia de salud pública.

Además, la empresa pública MARE participó (6 %) en la constitución de la nueva sociedad «Biomasa de Cantabria, S.L.», que instalará la primera planta de biomasa de Cantabria para generar energía eléctrica aprovechando los residuos forestales.

Ya fuera de la Administración autonómica, parece oportuno aquí mencionar la creación de una nueva Confederación Hidrográfica del Cantábrico, cuyos órganos de gobierno podrían tener su sede en Santander, surgida de la extinción, por división (segregación de la demarcación del Miño-Sil, para

la que se crea otro organismo de cuenca), de la Confederación Hidrográfica del Norte (RD 266/2008, de 22 de febrero). Una división que ha abierto algún debate sobre la posibilidad, a medio plazo y en el contexto del proceso de reforma de los Estatutos autonómicos, de transferir a las respectivas CCAA las funciones propias de estos organismos sobre las cuencas de sus territorios, sin perjuicio de la colaboración o actuación conjunta o entre ellas.

En el orden de la *colaboración interadministrativa*, precisamente, debe ser destacada la paulatina extensión de la Red Local de Sostenibilidad, que en 2008 alcanzó las 91 entidades (87 de los 102 Municipios cántabros –incluido el de Santander, adherido este ejercicio– y 4 Mancomunidades). 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 este apartado dedicado a la colaboración debe darse cuenta, asimismo, de la firma de un Convenio entre el Gobierno de Cantabria y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el apoyo científico a la gestión de la fauna silvestre de Cantabria (Convenio de 22 de abril de 2008).

En el apartado de *la actividad administrativa*, junto con las labores de impulso y elaboración normativa en apoyo de la política ambiental del Gobierno y la ordinaria tramitación de los expedientes de control ambiental, han de anotarse las campañas publicitarias y actuaciones educativas y divulgativas, de sensibilización y de participación social. Estas actividades son normalmente apoyadas por el Centro de Investigación del Medio Ambiente o la empresa regional MARE, S.A. No es posible dar cuenta de todas ellas, pero pueden servir de muestra de su variedad las siguientes: la instalación del pabellón de Cantabria en la Exposición Internacional Zaragoza España 2008 bajo el lema «Agua y desarrollo sostenible» (con casi un millón de visitantes), las actividades de la Oficina de Participación Hidrológica, las actividades del Centro de Documentación y Recursos para la Educación Ambiental en Cantabria (CEDREAC), el patrocinio de jornadas y seminarios o la edición por la Consejería de la revista mensual «Medio Ambiente Cantabria Informa», con una tirada gratuita de 20.000 ejemplares, que entra en su tercer año de publicación.

En esa misma línea puede citarse este año la continuidad del *Programa Cero CO2 Cantabria*, dirigido a incentivar un consumo energético responsable, que combina actuaciones de información y divulgación con ayudas de amplia

distribución y reducida cuantía y muy mediáticas como, por ejemplo, la distribución gratuita de 100.000 bombillas de bajo consumo; las ayudas para la adquisición de electrodomésticos eficientes de las que se beneficiaron 5.000 personas; o la cesión de motos eléctricas a la Policía Local de Santander, Correos y otras entidades (*Plan Biobike*). Con distinto propósito, pero idéntico concepto, en 2008 también se puso en marcha una campaña de distribución de 20.000 perlizadores.

En otro orden de asuntos y siendo el fomento en el ámbito de las energías renovables uno de los objetivos del Plan Energético 2006-2011 (Decreto 81/2006), hay que recordar que el Gobierno anunció la creación del *Ecoparque Energético Campoo-Los Valles*, un parque empresarial concebido para la experimentación con energías alternativas (eólica, solar, biomasa y biocombustibles) que debería convertirse en centro de referencia nacional de I+D+i y servir para impulsar el desarrollo económico de Reinosa y el resto de la comarca campurriana. El Gobierno cántabro declaró de interés regional la iniciativa, pero no se ha completado la tramitación del instrumento territorial (un Proyecto Singular de Interés Regional) que debe clasificar y ordenar el uso del suelo en el área donde se prevé ubicar el parque. En enero de 2007 se firmó con la empresa pública MARE y con la mercantil APIA XXI un convenio para el estudio de la eficiencia de terrenos y cultivos al efecto de su aprovechamiento energético como biomasa y biodiésel, pero al finalizar 2008 no hay novedades sobre la ejecución de este proyecto.

Lo que sí se ha anunciado es el inminente desarrollo del *Plan de Energía Eólica* con el objetivo de instalar una capacidad de generación de hasta 1.500 megavatios (la capacidad actual es de sólo 113). La ejecución del Plan exigirá modificar el D. 41/2000, 14 de junio, disposición por la que se venía regulando la instalación de los parques eólicos en la región, cuyos planes directores quedaron en suspenso por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de abril de 2001, declarándose así una moratoria con el fin de ordenar y conciliar estas instalaciones con la exigencias de protección ambiental (al cierre de esta edición se ha publicado el Decreto 19/2009, de 12 de marzo, por el que se regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Durante 2008 prosiguieron los trabajos de la *Autovía del Agua*, adjudicándose nuevas obras de este proyecto cuyo presupuesto total aproximado asciende a los 200 M€ y que pretende conectar los embalses, tomas y redes de abastecimiento de agua de toda la región (transversal y longitudinalmente, conectado con el Bitrasvase del Ebro, ya en funcionamiento, al que se ha hecho referencia en informes anteriores) para garantizar el suministro de

agua, evitando las interrupciones que se sufrían hace unos años, especialmente en la zona oriental.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Entre las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en este ejercicio, por su relación con el ordenamiento ambiental y por su interés jurídico, deben reseñarse las siguientes:

– La *STSJ de 17 enero de 2008* ha declarado nulas las Normas Urbanísticas Regionales (aprobadas por Decreto 57/2006, de 25 de mayo) por no haberse tramitado correctamente la Evaluación de Impacto ambiental de la que debían ser objeto a la luz tanto de la legislación regional como comunitaria. Los Ayuntamientos recurrentes entendían que el Informe de Impacto Ambiental (documento que antecede a la estimación de impacto ambiental y sirve para prepararla) de las citadas NUR debía haber sido sometido a la preceptiva información pública de manera autónoma, separadamente del expediente de las propias NUR, por exigirlo así los artículos 16 y 31.1 del Decreto 50/1991 (hoy ya derogado, pues la Ley Cantabria 17/1006 reguló ex novo el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas) y 6 de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio de 2001. El Gobierno regional, en cambio, consideraba efectuado dicho trámite por hallarse incorporado dicho Informe al expediente de elaboración de las NUR en cuyo decurso se evacuó el trámite de información pública previsto en la normativa urbanística, aunque los anuncios públicos no singularizaran la sumisión a dicho trámite del citado Informe, siendo ésta una irregularidad no invalidante. En su defensa el Gobierno citaba, además, la *STSJ de 29 de marzo de 2007* (comentada en el informe del pasado año), según la cual no era necesario someter el Informe de Impacto Ambiental al trámite de información pública subsiguiente a la aprobación inicial del plan. Esta conclusión no era nada pacífica, pues el art. 31.1 del citado Decreto 50/1991, de tenor un tanto ambiguo, también permitía afirmar que dicho informe debía someterse a información pública siempre que el procedimiento sustantivo aplicable (el urbanístico en este caso) contemplara este trámite y así era, en la práctica, como dicho precepto había venido interpretándose (sometiéndose dicho informe y el plan aprobado inicialmente a conjunta información pública y elaborándose luego, con el resultado de ésta, la correspondiente estimación de impacto ambiental, sin la cual no podía recibir aprobación provisional el instrumento urbanístico).

Mas en el caso que ahora nos ocupa, examinando la legislación vigente en el momento de aprobarse la NUR y el contenido de las Directivas comuni-

tarias reguladoras de la evaluación ambiental, alguna de ellas entonces todavía pendiente de trasposición al ordenamiento interno, la Sala alcanza una conclusión distinta y entiende que el trámite de información no se practicó adecuadamente lo que, tratándose de un trámite esencial, le lleva a declarar nulas las NUR. Una decisión, pues, técnicamente discutible, por el enrevesado juego de vigencias de las normas aplicables, y muy relevante, por la importancia del instrumento anulado, de lo que parece muy consciente y preocupado el Tribunal, hasta el punto de incorporar en la sentencia una reflexión o valoración muy poco frecuente (la cursiva es mía):

«la Sala lamenta tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental, y declarar la nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales por un motivo en apariencia formal, pero que la legislación de forma progresiva, al igual que la jurisprudencia, le ha otorgado el carácter de esencial, imponiéndolo como trámite preceptivo en virtud de una normativa aprobada al final de su tramitación, pero aplicable *ratione temporis*, y que siquiera invocada por los Ayuntamientos recurrentes».

– La *STSJ de 28 de enero de 2008* resuelve el recurso promovido por la Unión de Ganaderos y Agricultores Montañeses (UGAM) contra el decreto de creación de la Mesa Forestal de Cantabria por considerar que las funciones de ésta se solapaban con las de la Mesa Regional Agraria, en cuyo seno ya había una Mesa Forestal con atribuciones de asesoramiento, informe y estudio (motivación en la que se adivina también alguna discrepancia con las atribuciones referidas al reparto de ayudas forestales y agrarias). El Tribunal considera que, a pesar del paralelismo entre ambos órganos, sus ámbitos de actuación se encuentran perfectamente delimitados y sólo con carácter tangencial puede considerarse que la Mesa Regional Agraria ostenta competencias en materia forestal en las dos sectoriales».

– En la *STSJ de 13 de febrero de 2008*, alegada por el Gobierno regional la infracción de los arts. 32 y 34 de la Ley cántabra 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, por el impacto paisajístico de la actuación prevista en un Plan Parcial del Alto del Cuco, la Sala se remite a los argumentos vertidos en su Sentencia de 29 de marzo de 2007 (ya comentada en el informe del año pasado), referida también a dicha actuación urbanística e interesante por lo que atañe al control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Parece oportuno recordar que si bien a la Sala no le ofrecía reparos de legalidad la clasificación como suelo urbanizable de ese paraje, efectuada por el Plan General de Ordenación Urbana, sí considera rechazable, en cambio, el modelo de urbanización posteriormente elegido y concretado por el Plan Parcial, porque permitía un tipo de edificación que,

por su situación y características (volumen, altura, impacto visual), habría de romper la armonía del paisaje natural, desfigurando la perspectiva propia del mismo y conculcando así las determinaciones de la citada Ley, cuyo art. 34.1 exige que en los lugares de paisaje abierto y natural y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco se acentúen las exigencias de adaptación al ambiente de las construcciones que se autoricen para preservar dicha armonía o perspectiva paisajística.

– Dos *SSTSJ de 9 de mayo de 2008* confirman sendas sanciones impuestas al Ayuntamiento de Noja, uno de los municipios costeros profundamente transformados por la actividad turística y urbanística, por construir y explotar un aparcamiento sobre terrenos de dominio público terrestre de las playas del Ris y Trengandín, hallándose este uso prohibido por la legislación de costas. La Sala rechaza el argumento alegado por el Municipio para sostener la legalidad de su instalación, cual era el de ordenar y limitar un uso ya previamente tolerado y consentido por la pasividad de la Administración de costas, ya que dichos terrenos de playa, en su estado natural, venían siendo utilizados por los visitantes para estacionar los coches. Obviamente, este uso ocasional, temporal e improvisado es sustancialmente distinto que el promovido por el Ayuntamiento al instalar los elementos fijos propios de un aparcamiento permanente, incumpliendo de plano la citada legislación.

– La *STSJ de 12 de mayo de 2008* estima un recurso contencioso-administrativo promovido por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) contra una Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico de San Felices de Buelna por no haberse expuesto y sometido a información pública el documento o informe de impacto ambiental previsto en el procedimiento de evaluación ambiental, no pudiéndose considerar ésta correctamente realizada por el carácter esencial que tiene dicho trámite.

– La *STSJ de 4 de junio de 2008* deniega la sustanciosa indemnización pretendida por una sociedad a la que se ordenó suspender provisionalmente su explotación minera como consecuencia de la declaración de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja por la Ley 6/1992, de 27 de marzo, cerrando otro de los muchos episodios judiciales que abrió esta declaración. Dicha orden de suspensión había sido confirmada por STS de 23 de diciembre de 2002 y, más tarde, la STS de 14 de mayo de 2004, desestimó la demanda de responsabilidad patrimonial planteada por los perjuicios derivados de la paralización de los trabajos, advirtiendo que sólo con la aprobación del PORN (el instrumento que ordena, limita o excluye los usos o actividades sobre un espacio protegido) podrían llegar a concretarse los perjuicios real-

mente producidos y reconociendo únicamente a la mercantil reclamante el derecho al abono del canon arrendaticio por el tiempo de suspensión de las actividades. Otra posterior STS de 7 de febrero de 2006 volvería a desestimar similares pretensiones indemnizatorias planteadas por la reclamante.

Pues bien, ya antes de terminar dichos procesos la STC 1/1998, de 1 de octubre, había declarado inconstitucional la citada ley estatal por carecer el Estado de competencia para dictarla, si bien difirió la eficacia anulatoria de su sentencia hasta la fecha en que fueran aprobados por la Comunidad Autónoma los instrumentos de protección correspondientes. Y como la sucesiva declaración de protección de las marismas no llegó hasta 2006, la reclamante aduce que la tardanza le ha irrogado perjuicios (estimados en 2,25 M€) por la prolongada suspensión y supresión de las actividades extractivas y por la imposibilidad de aplicar el PORN (aprobado por Decreto 34/1997, de 5 de mayo, antes de que el TC hubiera declarado inconstitucional la Ley 6/1992), hasta el día 1 de junio de 2006, fecha en la que se publicó y entró en vigor la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, que declaró Parque Natural el entorno que nos ocupa.

La Sala no comparte tal conclusión porque

«...el propio Tribunal Constitucional mantuvo la protección como Reserva de dichos Espacios Naturales, lo que quiere decir que todas las consecuencias limitativas de las actuaciones contrarias a dicha declaración y la protección medioambiental que lleva aparejada se mantuvo vigente hasta la fecha indicada, por lo que las iniciales órdenes de paralización mantenían idénticos fundamentos, puesto que las causas por las que se acordaron fueron las mismas, esto es, la protección de un Espacio Natural declarado como Reserva» (FJ 9º).

Y porque el Decreto de aprobación del PORN

«excluía directamente su aplicación a los terrenos que la Ley 6/1992, de 27 de marzo, declaró como Reserva Natural, quedando sujetos al mismo en el momento en que aquélla deje de ser de aplicación, lo que acaeció, como hemos indicado con la aprobación de la Ley Autonómica 4/2006. Ello significa que, bien durante el período de vigencia de la Ley 6/1992, que declaraba dichas Marismas como Reserva, hasta la Ley 4/2006, que opta por el régimen de protección del Parque Natural, quedaban proscritas las actuaciones de extracción minera y movimiento de tierras que venía llevando a cabo la recurrente, consecuencia de la protección medioambiental de aquéllas mediante la figura de la Reserva, no se alcanza a ver en qué forma la demora legislativa en la aprobación de aquélla, que se dilata desde la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de octubre de 1998 hasta el 19 de mayo de 2006, haya podido impedir la actividad propia de la mercantil recurrente en forma distinta a la que hubiera podido resultar de haberse aprobado con anterioridad la Ley 4/2006, ya que la actividad extractiva resulta incompatible tanto si se

opta por la protección como Parque o como Reserva, sin que pueda apreciarse, en consecuencia, una relación directa causa-efecto entre dicha inactividad administrativa y los perjuicios económicos generados por la falta de explotación de la concesión. En otras palabras, la recurrente no ha acreditado, ni siquiera alegado, que la consideración como Parque Natural de las Marismas de Santoña y Noja, hubiera tenido la virtualidad jurídica necesaria para haber podido alzar la suspensión de las tareas extractivas y, en consecuencia, que los posibles efectos beneficiosos derivados de aquélla hubieran comenzado a producirse con anterioridad, siendo indemnizables, por tanto, los daños derivados de la demora, que, de no haberse producido, hubiera posibilitado la realización de las labores mineras desde la aprobación de la Ley demorada, argumentación jurídica ésta que no es esgrimida en el escrito de demanda y que, a juicio de la Sala, es la única que podría llevar a plantearnos la responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica derivada de la inactividad legislativa».

«UNDÉCIMO: A estos efectos cabe indicar que ningún mandato imperativo se dirigió al legislador autonómico ni por el Tribunal Constitucional ni por disposición legal o reglamentaria posterior que obligase al Gobierno de Cantabria a la aprobación de la declaración de Reserva o Parque Natural de las Marismas de Victoria, Santoña y el Joyel en un plazo determinado, lo que sin duda sería también relevante a efectos de apreciar una posible relación causa-efecto entre la inactividad administrativa y los daños derivados de la paralización, la cual hubiera debido necesariamente mantenerse hasta la aprobación de aquélla, como así se hizo, si bien, tal y como acabamos de exponer, aunque la aprobación de la Ley reguladora no se hubiera demorado en el tiempo la protección medioambiental de dichos Espacios Naturales hubiera determinado necesariamente la persistencia en la paralización de las labores mineras inicialmente acordadas, ya que su fundamento no ha experimentado variación alguna derivada de su clasificación como Parque Natural, frente a la inicial protección como Reserva... (...)».

«DUODÉCIMO: Debemos pues concluir que la pretendida relación causa-efecto entre la inactividad legislativa o demora de la misma en la aprobación de la Ley 4/2006 no puede predicarse del supuesto de autos, encontrándonos, sin embargo, ante un caso evidente de indemnización, en los que los daños causados por la paralización de las actividades mineras se derivan de las disposiciones establecidas por el PORN, ahora sí directamente aplicable a la explotación que nos ocupa y que restringen los usos autorizados en la zona de concesión minera que nos ocupa que prevé expresamente dicho resarcimiento en su art. 59 del PORN, que dispone que: “La eliminación o reducción de los usos y aprovechamientos existentes en el ámbito del PORN, que sean incompatibles con los fines y objetivos del mismo, se procurará realizar de forma gradual y fomentando su reconversión en otros más adecuados cuando ello sea posible, independientemente de las indemnizaciones, compensaciones o ayudas a que puedan dar lugar”. Es, por tanto, desde las previsiones del PORN, los usos autorizados en el mismo en la zona de la concesión minera y la limitación que para la misma se establezcan, como podrá articularse la pretensión

indemnizatoria, caso de que el derecho a la misma asista a la parte recurrente conforme a dicha normativa».

«DECIMOTERCERO: La invocación de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de septiembre de 2004, que desestimando el recurso de casación interpuesto contra Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de junio de 1999, estimaba parcialmente la pretensión resarcitoria de la recurrente, reconociéndole el derecho a la indemnización por los daños y perjuicios derivados de la paralización de la explotación minera, entendiendo el Tribunal Supremo que el lucro cesante a indemnizar debía venir integrado tan sólo por el canon arrendaticio, al desconocerse la cuantificación del volumen de material extraído, ya que dicha extracción no pudo realizarse en dicho período, no resulta extensible al supuesto de autos por las razones que a continuación exponremos.

Efectivamente, aunque la demanda de responsabilidad patrimonial fue entonces estimada parcialmente, la misma se dirigía contra la Administración del Estado, que no procedió a la aprobación de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales en el plazo de un año, tal y como resultaba obligado por la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1992, incumplimiento que provocó la continuación en la suspensión de los trabajos y que le es atribuible, como hemos indicado, a la Administración Estatal, cuya responsabilidad se extiende hasta el momento de atribución a la Comunidad Autónoma de Cantabria de la competencia para regular dicha materia, por mor de lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1998.

La declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992, declarada inconstitucional supuso la atribución de competencias al Gobierno de Cantabria para instrumentar la forma de protección de las Marismas de Santoña, Victoria y el Joyel, pero la obligación de aprobación del correspondiente PORN en el plazo de un año a partir de la declaración de Reserva, se imponía por dicha Ley Estatal tan sólo a la Administración del Estado, tal y como hemos expuesto anteriormente, sin que la misma resulte extensible a la Comunidad Autónoma de Cantabria, una vez asumidas dichas competencias, conforme al tenor literal de la Sentencia del Tribunal Constitucional, lo que además resultaría irrelevante ya que antes de dictarse aquélla la Administración Autonómica había procedido a la aprobación del pertinente PORN, único instrumento normativo para cuya aprobación se imponía a la Administración estatal el plazo de un año y cuya demora sólo a la misma le era imputable desde 1992 hasta 1998, ya que la expresión de la Sentencia del Tribunal Constitucional señalando que sus efectos quedan diferidos “al momento en que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición”, no se refiere al Plan de Ordenación de Recursos Naturales sino a la Ley de Protección de las Marismas, sea como Reserva, sea como Parque Natural».

– La *STSJ de 24 de julio de 2008* revisa en apelación la sentencia de un Juzgado que había condenado al Ayuntamiento de Laredo, en procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, a adoptar las medidas necesarias suficientes para garantizar la total ausencia de ruidos en

una vivienda afectada por los que se producían en un local de ocio situado debajo de ella y a indemnizar a su propietario con 6.000 euros por los daños padecidos. La apelación la plantea el mismo propietario por considerar insuficiente la indemnización y no hallarse suficientemente motivado este importe en la sentencia de instancia.

Haciendo suyas las consideraciones de la STSJ de Castilla-León de fecha 22 de diciembre de 2006, la resolución judicial que nos ocupa comienza destacando cómo el ruido puede llegar a vulnerar el derecho a la intimidad y a la integridad física (por lo que atañe a la salud) de las personas, remitiéndose a las recomendaciones de la Organización Mundial de Salud, recordando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SS. *Powell y Rayner* de 21 de febrero de 1990, *López Ostra* de 9 de diciembre de 1994, *Guerra y otros* de 19 de febrero de 1998, *Hatton y otros* de 8 de julio de 2003), del Tribunal Constitucional (SS. 119/2001, de 24 de mayo, y 16/2004, de 23 de febrero) y del Tribunal Supremo (S. 10 de abril de 2003) y trayendo a colación los objetivos de la nueva legislación del ruido (*Ley 37/2003*, de 17 de noviembre) y los arts. 43 (protección de la salud) y 45 (protección del ambiente), para terminar constatando el deber de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectividad de tales derechos, situando la dejación o pasividad de la Administración en el supuesto propio de la inactividad administrativa y, por tanto, en el terreno de la responsabilidad patrimonial por omisión, reconociendo el derecho a la reparación o indemnización de los daños padecidos por el vecino. Para el cálculo de esa indemnización, precisamente, las sentencias que comentamos ofrecen algunas pautas, entre ellas, la diferenciación entre los daños morales (sobre la intimidad), los daños físicos (sobre la salud, por el efecto psicopatológico del ruido), los daños materiales o económicos (devaluación del valor de los inmuebles o pérdida de alquileres, por ejemplo), el devengo de intereses (desde que se reclamó a la Administración en la vía previa hasta su completo pago) y la indemnizabilidad del daño futuro (esto es, hasta el cese efectivo de los ruidos). Este último aspecto, precisamente, es el que justifica la revocación de la sentencia de primera instancia, reconociendo la Sala de apelación el derecho del recurrente a ser indemnizado en un tanto diario hasta el día en que cesen definitivamente los ruidos procedentes del local situado debajo de su vivienda.

Además de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, este año debe mencionarse otra del Tribunal análogo de Castilla y León, la *Sentencia de 8 de enero de 2008*, que declaró nulo de pleno derecho el Decreto (de Castilla y León) 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modificó el Anexo I del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del *Parque Natural de*

Fuentes Carrionas y *Fuente Cobre-Montaña Palentina* para posibilitar la instalación de una estación invernal de esquí alpino en la zona de San Glorio (León), limítrofe con Cantabria. Sobre esta modificación «singular», que había suscitado la repulsa de diversos colectivos ambientales, se había pronunciado negativamente un estudio del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, por su impacto en el hábitat del oso pardo, y el Defensor del Pueblo. Ahora la reprobación el Tribunal por haberse efectuado sin dato, informe o estudio alguno que acredite que las circunstancias ambientales y socio-económicas que en su día justificaron la exclusión de las instalaciones de esquí hayan variado y por no haber evaluado el impacto y la compatibilidad de dichas instalaciones con los recursos naturales a conservar.

5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Al igual que en anteriores años, continúan ofreciendo motivo de preocupación las *actuaciones urbanísticas*, aunque la sucesión de condenas judiciales de derribo y el enfriamiento de la demanda y de la actividad constructiva en la segunda mitad de 2008, les han restado algo del negativo protagonismo que tuvieron en años anteriores. Con todo, la ejecución de las sentencias de derribo ha seguido planteando no pocos problemas formales y materiales y el Gobierno, a instancias de una polémica proposición no de ley aprobada el 17 de diciembre de 2007 por el Parlamento cántabro (de 17 de diciembre de 2007 (que comentamos críticamente en el informe del pasado año), ha presentó en octubre de 2008 un Plan sobre sentencias de derribo en Cantabria (puede verse la comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, núm. 54, de 22 de octubre, Serie B, pgs. 903 y ss.).

El problema de fondo, valga la expresión, es que se está intentando buscar la cuadratura a un círculo. Sensibles a la presión social y mediática, los grupos parlamentarios instaron al Gobierno a que en el plazo «más breve posible», «desde el respeto a la ley y a los intereses públicos», formulara un plan para «dar solución, en la medida de lo legalmente viable», a los problemas planteados por las sentencias de derribo, teniendo en cuenta la situación de los afectados y considerando incluso «la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento» o «la posible legalización de los inmuebles»... Pero lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha descartado la constitucionalidad de las denominadas leyes de convalidación legislativa o de punto final que pudieran eventualmente dictarse para soslayar el cumplimiento de dichos fallos judiciales (SSTC 73/2000, de 12 de marzo –Presa de Itoiz– y 273/2000, de 15 de noviembre –canon de saneamiento catalán–), lo

mismo que el Tribunal Supremo ha descartado la validez de las disposiciones reglamentarias que pudieran dictarse con idéntica finalidad. Por eso, lo que el Parlamento cántabro le pide al Gobierno regional, en su ambiguo pronunciamiento, es un imposible... y además puede contribuir a crear cierta incertidumbre o confusión sobre la viabilidad y finalidad de la ejecución (incluso entre los Tribunales, pues la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria dictó alguna providencia paralizando los trámites de ejecución de diversas sentencias de derribo e instando al Gobierno para que le aclarara e informara sobre sus planes de actuación en relación con la mencionada proposición parlamentaria), aun cuando el TC no considera apropiado siquiera suspender o demorar la ejecución ante la expectativa de que pueda llegar a producirse un cambio en la ordenación urbanística que legalice las obras (STC 22/2009, de 26 de enero).

Como se apuntó en el informe del pasado ejercicio, es comprensible que el Parlamento exprese y comparta la preocupación por los afectados (víctimas de estos embrollos urbanísticos) y que trate de proporcionarles alguna asistencia o apoyo. Pero no debería arrojarse ninguna sombra de duda sobre el superior valor de los bienes ambientales perjudicados y la justificación de los derribos judicialmente acordados, sin contribuir a incrementar la sensación de impunidad que suele rodear la infracción urbanística, sin propiciar la demora o la inactividad de la Administración responsable del cumplimiento de las sentencias y sin generar indebidas expectativas sobre su inejecución.

Por su relación con lo urbanístico, han de mencionarse aquí dos asuntos más. El primero es la presentación parlamentaria, después de una prolongada fase de redacción, del proyecto de Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias de Cantabria (trámite que tuvo lugar en marzo de 2008, como requisito previo para su aprobación por Decreto), iniciativa ligada no sólo a la actividad pesquera, sino también a la actividad turístico-deportiva y, por tanto, al fenómeno residencial propio de esta última, por lo que también ha suscitado algún recelo entre las asociaciones ecologistas, por el impacto que pueda tener la ampliación de dichas infraestructuras. El Plan, cuyo proyecto fue sometido a evaluación ambiental y favorablemente informado por el Consejo Económico y Social, fue aprobado por Decreto 59/2008, de 5 de junio, siendo uno de sus objetivos el «garantizar la sostenibilidad ambiental de la planificación portuaria haciendo compatible su desarrollo con la protección del medio natural».

Otra iniciativa gubernamental que despertó controversia fue el proyecto «Ecoparque Besaya», con el que se pretende recuperar el entorno de una

explotación minera ya abandonada actuando sobre una extensión de 450.000 m² situada en los municipios de Torrelavega, Cartes y Reocín. En este caso se han elevado voces críticas tanto por el procedimiento previsto para la ejecución del proyecto (de un lado, por su calificación como Proyecto Singular de Interés Regional (PSIR), tipo de instrumento previsto en la legislación urbanística regional que vincula el planeamiento municipal y, por tanto, restringe o limita la autonomía municipal; de otro lado, por la forma de adjudicación del concurso convocado al efecto y su resultado), como por su contenido, pues además de la rehabilitación paisajística y ambiental se prevé la construcción de 4.000 viviendas (de protección oficial) con sus correspondientes infraestructuras viarias y de servicio. Por Resolución de 10 de febrero de 2009 se aprobó el documento de referencia para la evaluación ambiental del referido proyecto.

Otro motivo muy notable de conflicto ambiental sigue siendo el de la *contaminación industrial*, especialmente en el área de influencia industrial de Torrelavega.

En 2008 se superaron en alguna ocasión los límites de concentración de contaminantes atmosféricos –en algunos casos con episodios significativos–, incidentes detectados por la red de vigilancia y alarma atmosférica del CIMA. Una asociación ecologista instó la declaración de atmósfera contaminada para el municipio, pero la Dirección General de Medio Ambiente, por la baja frecuencia de dichos episodios, no consideró procedente dicha declaración. No obstante, la Consejería, consciente del problema, ha anunciado la aprobación de un decreto autonómico que regule de forma específica la medición y control de la contaminación atmosférica asociada a la actividad industrial. La tramitación de dicho decreto, bastante avanzada, sigue su curso, pendiente de nuevo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente y del Consejo de Estado (este último consideró oportuno, antes de pronunciarse sobre dicho borrador normativo, que el citado Consejo Asesor volviera a pronunciarse sobre el mismo por haberse efectuado algunas modificaciones en el texto de las que no había tenido la oportunidad de pronunciarse –modificaciones efectuadas para adecuar su contenido a las previsiones de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera–).

También fue noticia un importante vertido de amoníaco al río Besaya, supuestamente procedente de una empresa de ultracongelados, que se llevó por delante 40.000 peces por la elevada toxicidad que alcanzaron las aguas. Del incidente se dio traslado a la Fiscalía ante los indicios de delito, sin perjuicio del ulterior ejercicio, si no se apreciara la existencia de uno, del

ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración autonómica que tiempo antes había venido trabajando, con progreso evidente, en la recuperación de la calidad de las aguas del mencionado río. En otro caso de vertidos, por cierto, en 2008 se abrió juicio oral por delito ecológico contra un directivo de la empresa Sniace.

Para el saneamiento del área Saja-Besaya, precisamente, se había construido, con una importante inversión, la Estación Depuradora de Aguas de Vuelta Ostrera (Suances), cuya demolición fue ordenada por STS de 26 de octubre de 2005, por ser su actividad incompatible con la naturaleza (dominio público marítimo-terrestre) de los terrenos sobre los que se construyó. La debida ejecución de esta sentencia, demandada por los colectivos protectionistas, no parece, sin embargo, que pueda ser fácil ni rápida: Resultando ambientalmente inadmisibles la interrupción inmediata del servicio de saneamiento y depuración que actualmente proporciona la estación, será necesario construir otra o encontrar alguna solución alternativa y esto, obviamente, puede llevar algún tiempo (localización de una nueva ubicación o solución, elaboración de proyectos, programación del gasto, expropiación de terrenos, etc.) durante el que, por otra parte, puede amortizarse parcialmente la importante inversión realizada, lo que tampoco parece irrazonable a la vista del escenario económico que se anuncia al finalizar 2008.

En esta misma zona se hallan, por cierto, algunas importantes factorías que operaban sin haber obtenido la autorización ambiental integrada precisa para el mantenimiento de su actividad (las del grupo Sniace o Solvay, por ejemplo), entre las 65 instalaciones que precisaban esa autorización en la región y a las que se les había legalmente impuesto como fecha límite para operar sin dicha autorización la del 30 de abril de 2008 (DF Sexta de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad –que modificó la DT Primera de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación–), si bien se permitía la continuación de la actividad de las que, careciendo de ella, la hubieran solicitado antes del 1 de enero de 2007 (DT 1ª Ley 16/2002). La noticia en mayo de 2008 fue la conclusión de proceso de otorgamiento de todas las autorizaciones solicitadas (cuyo condicionado obligará a muchas empresas a realizar importantes inversiones para la adecuación de sus instalaciones), actividad en la que se ha concentrado gran parte de la carga administrativa evacuada por la Consejería durante la primera parte del año. No obstante, el otorgamiento de la autorización a dichas factorías también suscitó alguna polémica, haciendo evidente la colisión de intereses entre los colectivos ecologistas y

las demandas empresariales y sociales, ya perspectiva de la crisis económica, por el eventual relajamiento de las condiciones de la autorización para garantizar la continuidad de la actividad industrial.

No terminaron en 2008 los problemas de la *contaminación acústica* derivada del ocio nocturno. En cumplimiento del fallo de un Juzgado el Ayuntamiento de Santander ha adoptado algunas tibias medidas de control de la actividad hotelera y del consumo de alcohol en las calles que, pese a su limitado efecto y aunque insuficientes, deben valorarse positivamente frente a la mera pasividad de los ejercicios precedentes. Juicio igualmente favorable merece la aprobación de la *Ordenanza Municipal sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actividades Antisociales* del Ayuntamiento de Santander, de 1 de abril de 2008, cuyo artículo 9 dispone que «Todos los ciudadanos están obligados a respetar el descanso de los vecinos y a evitar la producción de ruidos y olores que alteren la normal convivencia» (apdo. 1). Declaración a la que sigue otra del siguiente tenor: «Sin perjuicio de la reglamentación especial vigente en materia de instalaciones industriales y vehículos de motor, de espectáculos públicos y de protección del medio ambiente, se prohíbe la emisión de cualquier ruido o la emisión de olores molestos o perjudiciales que, por su volumen, intensidad u horario excedan de los límites de los lugares o locales en los que estos se realicen, alterando la tranquilidad pública o el descanso de los ciudadanos» (apdo. 2). Estas son las obligaciones y prohibiciones que la Ordenanza declara, pero las normas por sí solas no bastan. Si no se exige su cumplimiento, de nada sirven. Y no es la ausencia de normas, sino la inactividad de la Administración, por falta de capacidad cuando no por falta de voluntad, al exigir su cumplimiento, lo que ha venido menoscabando y postergando el derecho de los ciudadanos a la intimidad y al descanso.

Finalmente, por lo que hace al estado de los recursos naturales, debe dejarse constancia de los problemas surgidos por la situación del caladero regional, de los recursos pesqueros de la Costa Cantábrica (la pesca en aguas interiores de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco). Aunque la regulación autonómica de la pesca en este ámbito es habitual, el País Vasco prohibió a faenar a las embarcaciones que no tuvieran puerto base en dicha región, suscitando, por la discriminación, la lógica protesta de los pescadores cántabros que, por otra parte, ponen en duda la corrección de los informes técnico-biológicos sobre el estado de la pesquería en los que se basan esa u otras prohibiciones o limitaciones (que sirven la denominada «parada biológica» para la recuperación del recurso).

6. APÉNDICE INFORMATIVO

6.1. 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:

Francisco Martín Gallego.

Secretaría General:

Julio Gabriel García Caloca.

D. G. de Medio Ambiente:

Javier García-Oliva Mascaró.

D. G. de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua:

Ana Isabel Ramos Pérez.

– *Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA* (organismo autónomo creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo; el Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).

Director:

María Luisa Pérez García.

– *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A., MARE* (empresa pública regional surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, S.A.» [autorizada por Decreto 31/1991, de 21 de marzo], mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, que vino a ampliar su objeto social y modificar su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria [creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril]).

Director General:

Rafael Canales Celada.

– *Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, CAMAC* (en su configuración actual, creado y regulado por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre).

– *Comisión para la Comprobación Ambiental* (creada por Ley 17/2006, de 11 de diciembre; aún sigue pendiente de desarrollo reglamentario y constitu-

ción, está llamada a sustituir a la actual *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*).

– *Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad* (estructura orgánica establecida por Decreto 18/2000, de 17 de marzo, modificado por DD. 89/2000, 58/2001 y 87/2003). Los órganos con más significativa competencia ambiental (protección de espacios y recursos naturales) son:

Consejero:

Jesús Miguel Oria Díaz.

D. G. de Biodiversidad:

María Eugenia Calvo Rodríguez.

– *Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa* (entidad asociativa de Derecho Público dotada de personalidad jurídica propia). La Comunidad Autónoma forma parte de esta organización interautonómica derivada del convenio de colaboración suscrito entre Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (autorizado por Ley de Cantabria 16/2006, de 24 de octubre).

– *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo* (estructura orgánica establecida por DD 86/2007, de 19 de julio, y 100/2007, de 2 de agosto),

Consejero:

José María Mazón Ramos.

D. G. de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística:

Luis Ángel Collado Lara

– *Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (regulada por Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, su actual adscripción y composición ha sido modificada por Decreto 119/2007, de 23 de agosto, para adecuarla a la nueva estructura departamental del Ejecutivo regional).

6.2. NORMATIVA DE CONTENIDO O INTERÉS AMBIENTAL

– Leyes:

– Ley de Cantabria 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria.

– Ley de Cantabria 7/2008, de 26 de diciembre, de Creación de la Agencia Cántabra de Consumo.

– Ley de Cantabria 9/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

– Reglamentos:

– Decreto 15/2008, de 22 de febrero. Regula las Reservas Regionales de Caza en desarrollo de la Ley 12/2006, de 17-7-2006, de Caza de Cantabria.

– Decreto 28/2008, de 19 de marzo. Regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Cántabro de Cooperación Internacional al Desarrollo.

– Decreto 29/2008, de 19 de marzo. Regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de la Política de Cooperación Internacional al Desarrollo.

– Decreto 32/2008, de 3 de abril. Modifica el Decreto 146/2007, de 8-11-2007, por el que se crea la Comisión de Seguimiento de los Planes de Residuos de Cantabria.

– Decreto 48/2008, de 8 mayo. Autoriza la implantación en la Universidad de Cantabria para el curso académico 2008/2009, del Máster en Ingeniería Ambiental dentro del Programa Oficial de Posgrado en Ingeniería Ambiental (este último, aprobado por Decreto 33/2007, de 28 de marzo).

– Decreto 120/2008, de 4 de diciembre. Regula el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Cantabria.

– Orden DES/33/2008, de 29 abril. Regula las vedas, tallas mínimas y recogida de marisco y otras especies de interés comercial, durante la temporada 2008 en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

– Orden 48/2008, de 8 mayo. Autoriza la implantación en la Universidad de Cantabria para el curso académico 2008/2009, del Máster en Ingeniería Ambiental dentro del Programa Oficial de Posgrado en Ingeniería Ambiental.

– Orden DES/44/2008, de 13 de junio. Modifica la Orden DES/57/2007 de 21-12-2007, por la que se dictan Normas para el Ejercicio de la Pesca en Aguas Continentales de la Comunidad Autónoma de Cantabria durante la campaña del 2008.

– Orden DES/70/2008, de 16 de diciembre. Dicta normas para el ejercicio de la pesca, en aguas continentales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, durante la campaña de 2009.

Hay otras órdenes que convocan y regulan el otorgamiento de ayudas y premios con diversa finalidad ambiental. Las convocatorias de algunas acciones sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria...) incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las ayudas.

6.3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

No ha habido instrumentos de planificación de carácter normativo, pero la Comisión Interdepartamental contra el Cambio Climático aprobó la Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria (2008-2012).

6.4. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANTABRIA

STSJ 17 enero de 2008. Necesidad de la información pública en evaluación de impacto ambiental; nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales.

STSJ de 28 de enero de 2008. Mesa Forestal de Cantabria.

STSJ de 13 de febrero de 2008. Control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Paisaje. Alto del Cuco.

STSJ de 9 de mayo de 2008. Sanción por construcción de aparcamiento en dominio público marítimo terrestre (playas).

STSJ de 9 de mayo de 2008. Sanción por construcción de aparcamiento en dominio público marítimo terrestre (playas).

STSJ de 12 de mayo de 2008. Omisión de información pública en evaluación de impacto ambiental. Anulación de Normas Subsidiarias San Felices de Buelna.

STSJ de 4 de junio de 2008. Responsabilidad patrimonial por inactividad del legislador. Suspensión de actividad minera en las Marismas de Santoña, Noja y El Joyel.

STSJ de 24 de julio de 2008. Responsabilidad patrimonial por inactividad municipal en el control de ruidos.

6.5. PUBLICACIONES JURÍDICAS

No consta que en 2008 se hayan publicado estudios o monografías sobre la legislación o la política ambiental autonómica.

Aun careciendo de carácter jurídico puede tener interés la consulta, para conocer la realidad a que se refieren las normas, de la información

estadística diversa sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente de Cantabria que contiene el *Anuario Cantabria 2008* del Instituto Cántabro de Estadística (www.icane.es), aunque las series de datos ambientales no están muy actualizadas (normalmente terminan en 2006).

La versión electrónica de algunas publicaciones y de otros documentos relevantes puede obtenerse por Internet en la dirección www.medioambiente-cantabria.com.

Castilla-La Mancha: las tentaciones desarrollistas como remedio a la crisis económica

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS
NURIA GARRIDO CUENCA

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	445
2. Legislación	446
3. Organización	447
4. Ejecución	449
5. Jurisprudencia ambiental	450
6. Problemas	451
7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma	453
7.1. Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente	453
7.2. Organismo Autónomo de Espacios Naturales Protegidos	453
7.3. Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA (GEACAM)	453
7.4. Entidad Pública de Aguas de Castilla-La Mancha	454

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACION GENERAL

El hecho más sobresaliente para esta política regional ha sido la remodelación del Gobierno de Castilla-La Mancha, que ha supuesto la pérdida de

singularidad de la Consejería de Medio Ambiente. La consecuencia inmediata ha sido una disgregación de los servicios administrativos, que se había conseguido unificar con un criterio sustantivo que garantizase la autonomía de esta política respecto de otras, amén de una mayor eficacia, apreciable en el impulso legislativo, incremento de dotaciones de personal técnico y de guardería o la extensión de la Red Natura 2000. De ahí que algunos hayan visto el traslado del medio ambiente a la Consejería de Industria y Energía como un retroceso en la apuesta frente a las políticas desarrollistas de infraestructuras, urbanismo y explotación de recursos naturales.

Está por ver si es así o no y, sobre todo, cómo repercute el cambio de ciclo económico y las implicaciones que para la política ambiental puedan traer consigo las medidas de reactivación.

El año concluye precisamente con la culminación de uno de los asuntos más controvertidos desde un punto de vista ambiental. Nos referimos a la inauguración, a mediados de diciembre, del aeropuerto de Ciudad Real, también llamado Central y de Don Quijote, después de la enésima vicisitud. Prevista finalmente para octubre, la apertura hubo de ser pospuesta ante la negativa de la Dirección General de Aviación Civil a otorgar la licencia para operar hasta contar con todas las medidas exigidas en la declaración ministerial de impacto ambiental. Superados los condicionantes ambientales, esta infraestructura de iniciativa privada, respaldada por los poderes locales y regionales y que el Gobierno Aznar declaró de interés general, se enfrenta a la verdadera prueba de fuego de su sostenibilidad comercial y social.

2. LEGISLACIÓN

La *Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha* es la única norma aprobada con este rango y significado carácter ambiental. Más que sus aportaciones novedosas u originales, de su contenido es lo más destacable la técnica ordenadora empleada, que sigue muy de cerca de la *Ley 43/2003, de 21 noviembre, de montes*, cuyos principios hace suyos sin cuestionarlos en ningún momento.

De hecho, la ley castellano-manchega se estructura en los mismos títulos que la ley básica estatal e incluso transcribe la mayor parte de sus preceptos. Aunque esta redundancia haya sido técnicamente desaconsejada por innecesaria y por los desfases que puede provocar en caso de modificaciones posteriores, cierto es que el legislador lo ha preferido, por un confesado afán codificador y el deseo de evitar un texto plagado de remisiones. Esta visión práctica sin duda facilitará la comprensión y aplicación de ambas normas.

El cometido fundamental de la Ley es, por ello, desarrollar lo previsto en la Ley 43/2003 y, en su caso, precisar aquellos detalles no básicos confiados a las comunidades autónomas.

Así, la Ley castellano-manchega fija en 10 años el plazo de tiempo para que adquieran la consideración de monte los terrenos de cultivo abandonados y poblados por vegetación forestal. Y, otro ejemplo, requiere una extensión mínima de un área para que mantengan su naturaleza de monte los enclaves forestales permanentes en terrenos agrícolas. No obstante, tipifica algunas nuevas categorías de montes, públicos o privados, con regímenes de protección.

El paralelismo entre ambas leyes es también muy apreciable cuando regulan la gestión forestal sostenible, mediante planes de ordenación de los recursos forestales de ámbito comarcal (PORF), a los que han de ajustarse los instrumentos de gestión aplicables a cada monte o grupo de montes concreto (proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos, planes técnicos y equivalentes). Y lo mismo se puede decir en el capítulo referido a la lucha contra los incendios forestales, por señalar algunos de los puntos más significativos.

Resuelta de esta sencilla forma la fase de actualización normativa, cabe esperar que la Administración regional dé un mayor énfasis a su política de gestión y protección de los montes. La extensión forestal de esta región (tres millones y medio de hectáreas, equivalente al cuarenta y cuatro por ciento de su territorio), las importantes funciones ecológicas y económicas que al monte se atribuyen (fijación del dióxido de carbono, turismo rural, etc.) y los preocupantes problemas que le acechan (incendios, erosión, urbanizaciones, etc.) hacen que esta política se enfrente a unos retos nada fáciles. Uno primero, que toca ya, es la revisión quinquenal del Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha, adecuado al nuevo régimen que le confiere esta Ley.

Es de resaltar, por último, que esta Ley deroga la Ley 2/1988, de 31 de mayo, pionera en la conservación de suelos y protección de cubiertas vegetales naturales frente a fenómenos como las roturaciones agrícolas, la erosión y la desertificación.

3. ORGANIZACIÓN

La reestructuración del Gobierno regional efectuada por Decreto 125/2008, de 31 de agosto, que supuso la reducción del número de consejerías, se presentó como una medida de austeridad administrativa frente a la crisis

económica. El cambio trajo consigo que la política ambiental, prácticamente unificada bajo la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, pasara a ser parte de la *Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente*, si bien la política forestal, el cuerpo de agentes medioambientales y la empresa pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA permanecen en la Consejería de Agricultura. También comportó un cambio de las personas al frente, que reflejamos en el anexo final.

Según el Decreto 143/2008, de 9 septiembre, que establece la estructura orgánica de la nueva Consejería, ésta asume la programación y ejecución de las políticas del Gobierno regional referidas a protección ambiental y de los ecosistemas, la ordenación y gestión de los recursos naturales en los espacios protegidos y el fomento de la educación ambiental y del desarrollo sostenible. Más en concreto, la Dirección General de Evaluación Ambiental se configura como la autoridad ambiental de Castilla-La Mancha y, además de las funciones que su propio nombre indica, es la competente en la policía del medio físico, calidad del aire, calidad ambiental, cambio climático, auditoría ambiental, comercio de derechos de emisión de gases invernadero. Por su parte, la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad se encarga de la policía de residuos (sólidos, peligrosos, lodos de depuración, etc.), actividades contaminantes, zonas vulnerables por nitratos agrícolas, etiqueta ecológica, responsabilidad ambiental, ruido y educación ambiental, entre otras.

A la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente se adscribe el Organismo Autónomo de Espacios Naturales de Castilla-La Mancha y dos órganos colegiados: el Consejo Asesor de Medio Ambiente y la *Comisión Regional de Coordinación de Políticas de Cambio Climático*.

La susodicha Comisión fue creada por Decreto 42/2008, de 1 de abril, que regula su composición y funciones, posteriormente retocados por Decreto 1/2009, de 7 de enero. Presididos por el vicepresidente primero del Gobierno regional, a la Comisión se incorporan más de veinte directores generales y organismos autónomos, incluido un miembro de la Oficina de Cambio Climático de Castilla-La Mancha (organismo creado en 2007 con funciones de asesoramiento). Su misión es coordinar las distintas consejerías para impulsar políticas y programas que repercutan en el cambio climático y reduzcan emisiones, especialmente en sectores no incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 marzo, que regula el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, hacer su seguimiento y evaluación.

Otra novedad relevante en materia organizativa es la creación del *Consorcio para la Gestión del Plan Especial del Alto Guadiana* y aprobación de sus Estatutos.

tos, en virtud de un Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 25 de febrero de 2008 (DOCM nº 61, de 21 marzo). El Consorcio y el Convenio estaban previstos en el RD 13/2008, de 11 enero, que aprobó el PEAG (de cuyo contenido dimos cuenta en nuestro informe del año pasado) y tienen naturaleza administrativa (art. 6 Ley 30/1992, de 26 noviembre).

La composición de su Consejo de Administración es paritaria, y la presidencia anual rotatoria. En el Consejo Asesor, además de los vocales administrativos miembros del Consejo de Administración, se incorporan representantes de entidades locales, comunidades de regantes, asociaciones profesionales agrarias y ambientalistas, la Universidad de Castilla-La Mancha y un experto en aguas.

La duración inicialmente prevista para el Consorcio es hasta 2015 y se financia a partes iguales; en concreto, para 2008 contó con un millón y medio de euros.

Sus funciones son de impulso, seguimiento, coordinación y, en su caso, ejecución de las medidas específicas que le sean encomendadas por las Administraciones suscribientes, siempre en relación con el PEAG y el Plan de Desarrollo Rural Sostenible del Alto Guadiana. Ha de elaborar un informe anual sobre la ejecución de dichos planes y una evaluación global de resultados cada cuatro años. Puede hacer propuestas sobre las medidas previstas y, muy importante también, sobre el Proyecto de Actuación relativo a la adquisición de derechos de uso de agua y de terrenos, con un estudio económico de valoración y justiprecio. También ha de elaborar proyectos de gestión de los derechos adquiridos por el Centro de Intercambio a favor de la Comunidad Autónoma, priorizando la consecución de objetivos ambientales. Sus facultades de informe y propuesta se extienden a la revisión del PEAG y del PDRSAG, los Planes de Ordenación de Extracciones y demás Programas definidos en el PEAG (Hidrológico, Ambiental, Abastecimiento y Saneamiento, Modernización y Desarrollo Agrario, Desarrollo Económico y Social).

4. EJECUCIÓN

El período que analizamos tampoco se ha caracterizado por la aprobación de grandes o novedosos planes, siendo más bien medidas de implementación o retoque de las políticas existentes las que se han puesto en marcha.

Por ejemplo, el *Decreto 67/2008, de 13 mayo, que establece la valoración de las especies de fauna silvestre amenazada*. Amén del encarecimiento de la vida, conforme al cual se incrementarán todos los años las cantidades fijadas, la

Orden toma en cuenta la mayor estima social por estos recursos naturales. Destaca entre todas, como especie más cara, el lince ibérico, cuyos individuos se valoran en 90.000 euros; cifra que podrá ser aumentada hasta el doble en función de criterios como el papel de los ejemplares afectados en relación con la población de la especie, el número de individuos en la zona, etc.

Dentro de las medidas de fomento puede mencionarse la Orden de 2 mayo 2008, que establece las bases reguladoras de las ayudas dirigidas a la restauración ambiental y fomento de la seguridad laboral en la minería de Castilla-La Mancha, y la Orden de 12 diciembre 2008, que convoca ayudas dirigidas a la adquisición de vehículos industriales alimentados con energías alternativas.

Otras, en cambio, se instrumentan para mitigar el impacto que ocasionan las prioridades marcadas por la política de infraestructuras. Así, por *Decreto 346/2008, de 25 noviembre, se declara el refugio de fauna «Campo de Calatrava»*, en los términos municipales de Ballesteros de Calatrava, Ciudad Real y Villar del Pozo. Es una medida compensatoria exigida por la Resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático de 16 febrero 2006, que formula la declaración de impacto ambiental del Aeropuerto de Don Quijote. Ha supuesto la compra de derechos de caza en terrenos pertenecientes a la ZEPA ES000157 «Campo de Calatrava» y otros, con el fin de evitar alteraciones en la tranquilidad de la avifauna esteparia, puesto que en el mismo queda prohibida la caza. El titular del refugio es la mercantil CR Aeropuertos SL, que se compromete a su conservación.

También como medida compensatoria, la ZEPA «Campo de Calatrava» es ampliada y declarada «zona sensible», en virtud del Decreto 319/2008, de 30 septiembre. Su gestión se atribuye al Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Mientras redactamos este informe se ha conocido la noticia de que el Tribunal Supremo ha anulado el RD 1265/2005, por el que se adoptaban medidas excepcionales contra la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Júcar, Segura y Tajo. El motivo de la decisión es que la Administración Central no cumplió el preceptivo trámite de audiencia a las Juntas de Gobierno de las Confederaciones aceptadas, requerido por el artículo 28 TRLA.

La ausencia de otras sentencias relevantes en material ambiental que afecten a Castilla-La Mancha aconseja que pasemos directamente a examinar los problemas que 2008 deja planteados.

6. PROBLEMAS

El 2008 ha sido un buen año hidrológico, lo que ha aliviado bastante los problemas de carestía en las cuencas de la Región y es previsible que permita levantar las restricciones y otras medidas que, como los llamados «pozos de sequía» y «trasvases extraordinarios», han esquilmo sus recursos hídricos. En virtud, además, de una disposición que, a la postre, ha sido anulada por el Tribunal Supremo, lo que puede dar pie a reclamaciones económicas por parte de los usuarios perjudicados.

La plena superación de los estragos causados por tan prolongada sequía sobre los humedales, ecosistemas fluviales, embalses y acuíferos está, no obstante, lejos de alcanzarse. Por lo cual, actuaciones estratégicas como las del PEAG habrán de continuar su implementación.

En 2009 tendría que procederse además a la revisión de los planes hidrológicos de cuenca aprobados en 1998, sobre unas bases principales y unos contenidos adaptados a la Directiva Marco del Agua. Que se aprueben estos planes de forma consensuada no parece fácil. Dos ejemplos. La continuidad del trasvase Tajo-Segura y la posibilidad de uno nuevo desde el tramo medio del primero, constituye sin duda un elemento central y polémico. El del Júcar se enfrenta, por un lado, a importantes actuaciones incumplidas y pendientes (como la modernización de los regadíos tradicionales en la Ribera del Júcar y la sustitución de bombeos en la Mancha Oriental), así como a la paradójica reticencia de las comunidades autónomas afectadas a asumir la gestión de las cuencas intracomunitarias que constitucional y estatutariamente les competen.

Con todo, la coyuntura de crisis económica va a ser sin duda un factor determinante para el futuro inmediato de la política ambiental. Si, por una parte, aquélla puede aparcar ciertas amenazas, como es la invasión del territorio por proyectos urbanísticos, de otra puede existir la tentación social y política de sacrificar los niveles de tutela ambiental en aras de una rápida recuperación económica.

Esta disyuntiva está planteada en la evaluación ambiental de infraestructuras, como la del tramo Maqueda-Avila de la autovía A-40, cuyo recorrido atraviesa dieciséis espacios naturales protegidos que forman parte de la Red Natura 2000 y amenaza particularmente el, todavía bien conservado, valle del

Alberche. Esta autovía quiere servir de variante que evite la penetración en Madrid de los flujos de tráfico entre el sur y sureste y el centro oeste y noroeste de la península.

Lo mismo sucede respecto de proyectos energéticos, como las tres centrales eléctricas de gas en ciclo combinado previstas en la ribera del Tajo: en Estremera, de 1.200 MW y promovida por Endesa; en Villamanrique, de 800 MW y promovida por Iberdrola; Barajas de Melo, de 800 MW y promovida por Hidrocantábrico. En el trámite de información pública de esta última, la Dirección General de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha emitió un informe en 2007 que lo consideraba ambientalmente inviable, por sus negativas afecciones al medio natural (especialmente a la calidad del agua del Tajo) y a la calidad del aire (por la emisión de dióxido de carbono y óxidos de nitrógeno).

La airada reacción de los políticos locales y fuerzas vivas frente a la Resolución de 17 de octubre de 2008, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que formula una declaración de impacto ambiental negativo para el proyecto de Autovía Cuenca-Teruel es, quizá, el mejor ejemplo del cariz que puede tomar este dilema.

Esta autovía de 150 km fue promovida en 2000 por el Ministerio de Fomento, atravesando la serranía conquense y turolense, para unir Tarragona y Córdoba, descongestionando la autopista del Mediterráneo y, de paso, Teruel con Madrid. La declaración (cuyos detalles omitimos pues está publicada en el BOE nº 284, de 25 noviembre) concluye que dicho proyecto causará efectos negativos significativos sobre el medio ambiente (especialmente sobre el espacio protegido de las Hoces de Cabriel, Guadazaón y Ojos de Moya) y considera que las medidas previstas por el promotor no garantizan su completa corrección o su adecuada compensación.

Se trataría, pues, de un impacto más sobre el citado espacio natural, cuya protección por parte del entonces Presidente regional fue motivo de fuerte oposición a la Autovía A-3 Madrid –Valencia. Como se recordará, tras el cambio en el titular del Ministerio de Fomento, la negociación política permitió orillar este inconveniente para que la obra se llevase a cabo. Al igual que la posterior obra del AVE Madrid-Valencia, que también lo atraviesa y cuyo proyecto fue anulado por Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2006, 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.

Esta vez la postura del Ministerio de Fomento se inclina por estudiar otros trazados y soluciones viarias menos agresivas, que permitan comunicar dichas ciudades sin causar los perjuicios ambientales constatados. Algunos políticos locales, en cambio, apuestan por pedir autorización a la Comisión Europea, haciendo valer la excepción de motivos económicos y sociales contemplada en la Directiva de Hábitats, para que la Autovía se construya. La polémica, pues, parece servida.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

7.1. CONSEJERÍA DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

Consejera: Paula Fernández Pareja

Secretaria General Técnica: Susana Gallardo Escobar.

Director General de Evaluación Ambiental: Mariano Martínez Cepa.

Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: Manuel Guerrero Pérez.

Dirección General de Industria, Energía y Minas: Benito Montiel Moreno

Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones: Rafael Ariza Fernández

7.2. ORGANISMO AUTÓNOMO DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Presidenta: Paula Fernández Pareja (Consejera de Industria, Energía y Medio Ambiente)

Directora: Ana Perol Palencia

7.3. EMPRESA PÚBLICA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA SA (GEACAM)

Presidente: José Luis Martínez Guijarro (Consejero de Agricultura y Desarrollo Rural)

Director-Gerente: Manuel Guirao Ibáñez

7.4. ENTIDAD PÚBLICA DE AGUAS DE CASTILLA-LA MANCHA

Presidente: Julián Sánchez Pingarrón (Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda)

Directora-Gerente: Verónica Montero Robles.

Castilla y León: la política ambiental y los usos del territorio¹

IÑIGO SANZ RUBIALES
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria y valoración general	456
2. Leyes y reglamentos por materias	457
2.1. Residuos	457
2.2. Ordenación del territorio	458
2.3. Espacios naturales protegidos	458
2.4. Prevención de la contaminación: licencias	459
2.5. Evaluación estratégica de planes y programas urbanísticos ..	460
2.6. Evaluación ambiental de proyectos	462
2.7. Gestión forestal-ayudas	462
3. Planes y programas	463
3.1. Planes de gestión de residuos	463
3.2. Planes de ordenación de recursos naturales	463
3.3. Planes relevantes de ordenación del territorio	464
3.4. Planes de protección de especies	464
3.4.1. Fauna	464
3.4.2. Flora	467

-
1. De acuerdo con la metodología que debe guiar la realización del *Observatorio*, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León ha revisado la primera versión de este Capítulo. Agradecemos muy sinceramente a la Secretaria General de Medio Ambiente su disponibilidad y sobre todo sus valiosas observaciones, que han sido tenidas en cuenta en su mayor parte en la redacción definitiva.

	<i>Página</i>
4. Organización administrativa	467
5. Presupuestos	468
6. Jurisprudencia	469
7. Valoración final	472
Bibliografía	473

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La actuación de los poderes públicos en materia ambiental en Castilla y León durante el año 2008 ha tenido una serie de hitos. Sin duda alguna, lo más reseñable desde una perspectiva estrictamente periodística, ha sido la denominada «sentencia de San Glorio», de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) de 8 de enero, que anuló el Decreto 13/2006, por el que se modificaba el PORN del espacio natural de Fuentes Carrionas, para permitir la construcción de pistas de esquí en el territorio protegido. Como se señaló en su momento (vid., Observatorio 2008), la Junta de Castilla y León había modificado el PORN de este espacio natural, que prohibía las instalaciones de esquí alpino, para permitir, en su momento, dichas (controvertidas) instalaciones en la cercanía del puerto de San Glorio.

En este primer año de la VII Legislatura de las Cortes de Castilla y León, constituida el 19 de junio de 2007, se publicaron en diciembre (BOCyL de 26 de diciembre) varias leyes declaratorias de espacios naturales (Acebal de Garagüeta, Lagunas glaciares de Neila y Hoces del Alto Ebro y Rudrón) y una modificatoria del territorio del Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia. Además, también se ha aprobado una Ley sólo tangencialmente ambiental: se trata de la Ley 9/2008, de 9 de diciembre, de modificación de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León.

A nivel político, destaca el inicio de la negociación de los traspasos para la gestión de cuenca del Duero (asumida por el art. 75 del Estatuto). En principio, la impugnación ante el Tribunal Constitucional del art. 75 del Estatuto por Extremadura (en cuyo territorio se encuentra un 0,04 % de la parte nacional de la cuenca) no tiene que frenar este proceso, pues el recurso que esta misma Comunidad Autónoma ha interpuesto contra la fór-

mula utilizada por el Estatuto de Autonomía andaluz en relación con las aguas del Guadalquivir no ha obstaculizado los trasposos (Reales Decretos 1671/2008, 1666/2008 y 1667/2008). A la opinión pública ha trascendido la oposición frontal del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero, que periódicamente manifiesta en la prensa regional que la gestión autonómica del agua es incompatible con el carácter internacional del río, sin citar al respecto la doctrina constitucional contraria plenamente consolidada (entre otras, por la STC 227/1988).

Finalmente, la actividad administrativa de la Junta y específicamente de la Consejería en materia ambiental ha estado marcada por la aprobación del Plan de Gestión y Conservación del lobo en Castilla y León; plan rodeado de una gran polémica desde el inicio de su tramitación, porque tiene en cuenta, no sólo los intereses ecologistas, sino también los ganaderos, por lo que, tras constatar el lento pero inexorable crecimiento de la especie en nuestra región (había cerca de mil quinientos ejemplares hace unos siete años), se prevé el control de las poblaciones mediante la actividad cinegética.

Al margen de esto, la Junta aprobó la Resolución mediante la que se determina qué tipo de modificaciones del planeamiento urbanístico general en Castilla y León han de someterse al procedimiento de evaluación establecido por la Ley básica estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre la Evaluación de los efectos de determinados planes en el medio ambiente.

2. LEYES Y REGLAMENTOS POR MATERIAS

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, en noviembre de 2007, la tarea legislativa ambiental se ha centrado sobre todo en la aprobación de leyes declarativas de espacios; están en tramitación varios proyectos de leyes reguladoras de diversos sectores (vías pecuarias, montes, ruido, contaminación lumínica).

Así, las normas aprobadas en este año en Castilla y León son las siguientes:

2.1. RESIDUOS

La Ley 2/2008, de 17 de junio, *de Declaración del Proyecto Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora)* (BOCYL núm. 120, de 24 de junio).

Esta Ley singular se enmarca dentro de un grupo de «normas» del mismo tipo aprobadas en los últimos años y que se dirigen a elevar el rango necesario para aprobar los proyectos de centros de tratamiento de residuos. Enlaza, desde una perspectiva material, con las previsiones del Plan Regional de ámbito sectorial de Residuos Industriales (aprobado por Decreto 48/2006, de 13 de julio), que busca favorecer la implantación de centros integrales o especializados de tratamiento de residuos industriales no peligrosos, hasta alcanzar una capacidad mínima de 400.000 tm. anuales. La finalidad del plan es asegurar el tratamiento, la recuperación y, en su caso, el reciclaje de este tipo de residuos. La Junta ha optado –de acuerdo con las previsiones de la Ley de Ordenación del Territorio, modificada *ad hoc* en años anteriores (vid., Observatorios 1978-2006, 2007 y 2008)– por acudir a una Ley de aprobación de este proyecto, posiblemente para evitar que las impugnaciones de actuaciones procedimentales en vía contencioso-administrativa lleven a la anulación o, en su caso, suspensión de la entrada en funcionamiento del centro de tratamiento de residuos o de la actividad en sí misma. La experiencia obtenida como consecuencia de los problemas generados por la anulación extemporánea (después de ¡¡11 años de funcionamiento!!) de la autorización del vertedero de Santovenia (por razones estrictamente procedimentales: cfr., Observatorio 1978-2006) ha llevado a los máximos responsables a «blindar» este tipo de proyectos (de evidente interés general aunque de difícil aceptación para los vecinos afectados) mediante la tramitación de los correspondientes proyectos como ley parlamentaria.

2.2. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Ley 3/2008, de 17 de junio de *directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León* (BOCYL n. 120, del 24 de junio) no es una norma estrictamente ambiental, sino más bien horizontal, porque incide en diversos sectores de actividad y no sólo en el medio ambiente; de hecho, está aprobada en ejercicio de las competencias exclusivas autonómicas en materia de ordenación del territorio, y de acuerdo con la previsión de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

2.3. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

A punto de terminar el año, el martes 9 de diciembre, las Cortes regionales aprobaron cuatro leyes; tres de ellas declarativas de Espacios Naturales Protegidos, de acuerdo con las previsiones de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, cuyo art. 21 reserva a la Ley la declaración de Parques Naturales y Reservas. La publicación en el

Boletín Oficial de Castilla y León lleva, igualmente, la misma fecha (26 de diciembre). Son las siguientes:

Ley 11/2008, de 9 de diciembre, *de Declaración de la Reserva Natural «Acebal de Garagüeta» (Soria)*.

Ley 12/2008, de 9 de diciembre, *de Declaración del Parque Natural de «Lagunas Glaciares de Neila» (Burgos)*.

Ley 15/2008, de 18 de diciembre, *de Declaración del Parque Natural Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos)*.

Finalmente, la cuarta ley de la misma fecha no es propiamente declarativa, sino modificativa del territorio ya protegido por un Espacio Natural: la Ley 16/2008, de 18 de diciembre, por la que se amplía el Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca). Ya la Ley 8/1991 establecía la posibilidad de modificar el ámbito territorial de los espacios protegidos, que se debería llevar a cabo (como es el caso), mediante los mismos procedimientos empleados en su declaración (art. 19), en este supuesto, Ley (el Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia fue, en su momento, declarado como tal por Ley 8/2000, de 11 de julio (BOCYL del 19).

2.4. PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN: LICENCIAS

Decreto 8/2008, de 31 de enero (BOCY del 6 de febrero), *por el que se establece el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y se regula el procedimiento de renovación de las licencias ambientales*.

La Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, establece, entre otros, el régimen de las licencias ambientales, que vienen a sustituir, prácticamente, a las viejas licencias de actividades clasificadas reguladas en la derogada ley autonómica 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas; todo ello sin perjuicio del régimen de autorización integrada (de acuerdo con la Ley estatal 16/2002, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación), para grandes instalaciones y del régimen de comunicación previa, para las muy pequeñas.

Este Decreto viene a desarrollar los arts. 39 y 40 de la Ley 11/2003, al determinar cuáles son las actividades cuyas licencias se otorgan por un plazo máximo de ocho años (entendiendo que las licencias del resto, por su menor impacto ambiental, tendrán vigencia indefinida) y al regular el procedimiento de renovación de dichas licencias.

Dispone, además, de un importante, complejo y particularizado régimen transitorio, relativo a la adecuación de las licencias ambientales otorgadas a

partir del 2003, y de las incluidas en la DA 2ª de la propia Ley 11/2003, que se refiere a las licencias de actividad y de apertura concedidas al amparo de la derogada Ley 5/1993, consideradas como licencias ambientales y de apertura a los efectos de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León y cuyos titulares *«deberán solicitar su renovación en los términos y plazos que se establezcan reglamentariamente»*.

Por Decreto 70/2008, de 2 de octubre (BOCYL 195, de 8 de octubre), *se modifican los Anexos II y V y se amplía el Anexo IV de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León*.

La emisión de este Decreto está justificada por la deslegalización operada por la Ley 11/2003 (Disposición Final primera) y modifica los listados de actividades sometidas al régimen simplificado de licencia ambiental (Anexo II), al régimen de comunicación previa (Anexo V) y al de Evaluación de Impacto Ambiental.

En cuanto a las actividades clasificadas, la finalidad de esta reforma es reducir trámites burocráticos en los procedimientos de obtención de licencias o simplificar éstos para el inicio de actividades escasamente impactantes desde el punto de vista ambiental: para eso se pasan actividades que estaban, hasta ese momento, sometidas al régimen general de la licencia ambiental (por no estar recogidos expresamente), a los regímenes más sencillos de tramitación simplificada de licencias o de mera comunicación ambiental, régimen éste que no precisa de un acto administrativo autorizador. El Decreto no afecta al listado relativo la autorización ambiental integrada (aunque se podría haber hecho, siempre que supusiese el sometimiento de nuevas actividades no previstas en la legislación estatal o en la Directiva 96/61), ni tampoco el listado de actividades sometidas a licencia ambiental ordinaria, porque no existe: este supuesto viene configurado mediante una cláusula residual.

El Anexo IV, relativo a los proyectos del art. 46.2 de la Ley que se someten a declaración de impacto ambiental de tramitación simplificada, de acuerdo con el Reglamento de desarrollo de la Ley (corresponde a los titulares de las Delegaciones Territoriales y no a los Servicios Centrales de la Consejería), incluye en el listado a los denominados coloquialmente «huertos solares», siempre que supere la potencia 10.000 Kw. (*«Plantas de captación de energía solar con una potencia igual o superior a 10.000 KW»*).

2.5. EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS URBANÍSTICOS

Castilla y León se encuentra en el grupo de cabeza de las Comunidades Autónomas que ya han adaptado su legislación urbanística a la nueva legisla-

ción estatal. Aunque no es estrictamente ambiental, la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (BOCYL 181, de 18 de septiembre), incluye una serie de modificaciones importantes de la vigente Ley autonómica 5/1999 de Urbanismo, motivadas no ya por la necesidad de incorporar los elementos de sostenibilidad de la Ley estatal de suelo (que ya estaban), sino por otras razones entre las que podemos destacar aquí la necesidad de transponer la Ley 9/2006 estatal de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en el ámbito de los planes urbanísticos o por la conveniencia de incrementar la protección ambiental del suelo rústico. En este sentido, la Exposición de Motivos recuerda que viene a cumplir «el mandato de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, al regular un proceso de evaluación ambiental dentro del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico» (n. 3 *in fine*). Ahora bien, el contenido ambiental de esta Ley no se agota en la Evaluación Estratégica; la misma Exposición de Motivos establece que «la Ley, además de promover el urbanismo compacto, traslada recientes normas ambientales a la definición del suelo rústico con protección natural, y refuerza la protección del suelo rústico con la prohibición de obras de urbanización, frente a la ambigüedad del precepto vigente».

La citada Ley 4/2008 de urbanismo también contiene novedades en relación con actividades extractivas. Como ya se ha explicado (Observatorio 2008), la regulación era altamente restrictiva; incluso se había desestimado una impugnación contra el RUCYL, porque la extracción sólo podía llevarse a cabo sobre suelo rústico común previa autorización autonómica de uso excepcional. La novedad consiste en que ahora se crea una categoría especial de suelo rústico de actividades extractivas (una categoría entre diez) donde el aprovechamiento minero se sujetará a licencia urbanística (y ambiental), quedando exenta en esta clase de suelo de la autorización autonómica de uso excepcional en suelo rústico. De momento, es pronto para valorar esta reforma (que por cierto no excluye que las actividades se realicen, previa autorización urbanística de uso excepcional, en suelo rústico común). Desde el punto de vista de la protección ambiental, lo que esta novedad entraña es la exigencia de que la clasificación del suelo, que se incluye en los instrumentos de ordenación general (instrumentos de ordenación del territorio y planes generales), se analice en la evaluación estratégica obligatoria de planes y programas.

También vinculada al urbanismo, se encuentra la Orden MAM/1357/2008, de 21 de julio, por la que se determina qué tipo de modificaciones de planeamiento general han de someterse al procedimiento previsto en la Ley

9/2006, de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Su aprobación tiene como finalidad impedir que todas las modificaciones de planes generales (todos ellos sujetos a EEA) se tengan que someter a este trámite, considerando los criterios interpretativos señalados por la propia Comisión Europea en sus «Orientaciones sobre la aplicación de la Directiva 2001/42». Los dos supuestos sujetos a EEA son: 1) con alguna restricción, las modificaciones que habiliten para urbanizar sectores, dado que éstas son «marco de proyectos» sujetos a EIA (art.3.2 a) de la Ley 9/2006); y 2) las que afecten a zonas protegidas. En relación con estas últimas debe señalarse que si se modifica la clasificación de vías pecuarias, montes de utilidad pública, zonas húmedas catalogadas o terrenos clasificados como suelo rústico con protección natural siempre se sujetan a EEA; sin embargo, cuando se modifique la clasificación del suelo en Espacios Naturales Protegidos o en espacios de la Red Natura 2000, la Consejería de Medio Ambiente realizará un análisis caso por caso para determinar si existe una afección directa o indirecta sobre los mismos y procede, por tanto, la tramitación ambiental.

2.6. EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS

A estos efectos, lo único reseñable es la ORDEN MAM/1261/2008, de 30 de junio, *por la que se hace público el Registro actualizado de equipos o empresas homologados para la redacción de Estudios de Impacto Ambiental y para la realización de Auditorías Ambientales en Castilla y León* (BOCYL 136, de 16 de julio). El Registro de equipos, al igual que los requisitos de constitución de éstos, forma parte de las exigencias de orden subjetivo impuestas por la legislación regional de Evaluación de Impacto Ambiental, y constituyen un criterio distintivo respecto de otras regulaciones, tanto del Estado como de otras Comunidades Autónomas.

2.7. GESTIÓN FORESTAL-AYUDAS

Orden MAM/1339/2008, de 15 de julio, *por la que se modifica la Orden MAM/1416/2007, de 5 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la distribución de árboles para cumplir los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales exigidos a los agricultores de la Comunidad de Castilla y León que reciban ayudas directas de la Política Agrícola Común* (BOCYL de 23 de julio de 2008).

Se trata de una mínima modificación, de efectos estrictamente procedimentales, y dirigida a facilitar a los agricultores de la Comunidad Autónoma el acceso a las ayudas de la PAC en esta materia.

3. PLANES Y PROGRAMAS

3.1. PLANES DE GESTIÓN DE RESIDUOS

En este ámbito material, se ha aprobado por Decreto 54/2008, de 17 de julio, el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León (2008-2010) (BOCYL de 23 de julio de 2008).

Este Plan Regional entronca con la Ley Básica 10/1998, de 21 de abril de Residuos, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para elaborar los planes autonómicos de residuos y determina su contenido (art. 4.2 y 5.4). Además, la Ley (también 10/1998, pero de 5 de diciembre) de Ordenación del Territorio de Castilla y León atribuye a los Planes Regionales de Ámbito Sectorial la competencia para ejercer la actividad autonómica en materia de ordenación del territorio. En desarrollo de aquélla, la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo, imponía a la Junta la obligación de elaborar Planes que concretasen las necesidades y actuaciones en función de los diversos tipos de residuos que los requiriesen.

Con base en estos antecedentes, y ante la ausencia de un «conjunto organizado de principios y actuaciones», esto es, de un sistema específico regulador de la gestión de este tipo de residuos, la Junta de Castilla y León aprobó el Plan de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León para los años 2008-2010. Debe señalarse que su Exposición de Motivos afirma haber tenido en cuenta el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición (2001-2006), pero no alude al Real Decreto (básico) 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (BOE núm. 38, de 13 de febrero), aunque en su articulado, el núm. 3.1.2., relativo al marco legal estatal del Plan autonómico sí menciona expresamente dicho Real Decreto, que tiene por objeto (tal y como señala su art. 1), «establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, con el fin de fomentar, por este orden, su prevención, reutilización, reciclado y otras formas de valorización, asegurando que los destinados a operaciones de eliminación reciban un tratamiento adecuado, y contribuir a un desarrollo sostenible de la actividad de construcción».

3.2. PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Mediante Decreto 40/2008, de 29 de mayo, se aprobó el *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Soria)»* (BOCYL de 4 de junio).

El presente equipo de gobierno ha asumido la tarea de iniciar la tramitación de diversos PORN de Espacios declarados con anterioridad o simultaneidad a la Ley estatal (Ley estatal básica 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales), que exigía que la declaración de un espacio natural protegido fuese posterior a la aprobación del correspondiente PORN, salvo excepciones debidamente justificadas (en el mismo sentido, el art. 22 de la Ley autonómica 8/1991, de Espacios Naturales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León). En concreto, se ha publicado el acuerdo de iniciación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Hoces del río Duratón» (que es parque desde 1989) por Orden MAM/613/2008, de 25 de marzo (publicada en el BOCYL núm. 75, de 18 de abril), el relativo al Lago de Sanabria (que es parque natural desde 1978) por Orden MAM/509/2008, de 17 de marzo y el del Cañón del río Lobos (que lo es desde el año 1985) por Orden MAM/508/2008, de la misma fecha (ambas, publicados en el BOCYL de 1 de abril).

3.3. PLANES RELEVANTES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

No queremos dejar de señalar la iniciación del procedimiento de aprobación del *Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero* (BOCYL de 12 de noviembre). Se trata de un plan plurisectorial, pues es a la vez un instrumento de ordenación territorial, de protección ambiental y cultural y de desarrollo urbanístico de proyectos e infraestructuras concretas, entre los que destacan las denominadas «Cúpulas del Duero». El ámbito del plan se delimita en torno al eje del río Duero y se compone de la suma de los territorios de los más de 500 municipios por los que cruza el río y no sus afluentes. Es un proyecto muy ambicioso, que podrá ser muy interesante desde una perspectiva jurídica y territorial, si logra su objetivo de coordinar cualesquiera actuaciones de incidencia territorial e impulsar el desarrollo regional de esta zona.

3.4. PLANES DE PROTECCIÓN DE ESPECIES

3.4.1. Fauna

Lo más destacable, desde el punto de vista de la protección de la fauna es, sin duda alguna, la esperada publicación del Decreto 28/2008 de 3 de abril, por el que se aprueba el *Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León* (BOCYL de 9 de abril).

Este controvertido Plan, como su propio nombre indica, no es sólo un Plan de conservación (cfr., art. 56.1 b) Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de

Patrimonio Natural y de Biodiversidad), sino también de gestión, por las peculiaridades de la especie objeto de planificación: el lobo (*canis lupus*).

El Plan responde a una situación peculiar: como señala su artículo 1, el lobo, con datos del último censo en la región (ya de 2001), goza de una buena situación: está presente en las nueve provincias, hay cerca de ciento cincuenta manadas (se calculan unos mil quinientos ejemplares). Se trata de una especie cuyo lento pero constante crecimiento desde hace varios lustros ha provocado la saturación de ejemplares en algunas zonas, aunque también ha permitido la recolonización de otras zonas de las que había desaparecido hace bastantes decenios.

Con estas bases, el Plan tiene como finalidad el mantenimiento de una población de lobo estable y la contribución a la viabilidad de la población ibérica en su conjunto (no debe olvidarse que esta Comunidad Autónoma linda con nueve Comunidades Autónomas, además de con las regiones centro y norte de Portugal, por lo que juega un papel importante en el mantenimiento de la especie). Además, el Plan busca la compatibilidad del lobo con la ganadería extensiva, de forma que la presencia de estos cánidos no impida la viabilidad de las explotaciones agropecuarias (art. 3); para eso se propone el objetivo de minimizar los efectos negativos de la acción del lobo sobre el ganado.

La principal técnica utilizada por el Plan para llevar a cabo la adecuada gestión del lobo es la zonificación: el territorio castellano leonés se divide en tres tipos de zonas, en función de la capacidad de albergar lobos, de la existencia de biomasa de presas silvestres y del riesgo potencial de conflictos con la ganadería. Desde esta perspectiva, el Plan es muy razonable; no en vano es fruto de una exhaustiva ponderación de los diversos intereses en juego, primando los ambientales pero sin descuidar los ganaderos. No hay, propiamente, una atención a intereses cinegéticos, porque la caza de los lobos no se configura como una actividad «normal» sino que se justifica únicamente por los eventuales conflictos con los ganaderos o por la saturación de la especie (excesiva densidad de ejemplares en alguna zona en relación con las presas silvestres, potencialmente peligrosa para el ganado o, incluso, para las personas), bajo el estricto control de la Administración ambiental autonómica, aunque se le considera (a la caza) como «método prioritario» de control para prevenir daños a la ganadería o a especies amenazadas que puedan resultar afectadas por estos carnívoros. El Plan determina los cupos máximos y mínimos de ejemplares cazables cada año en las diversas zonas; (en zonas I, de 5 a 9 % de los ejemplares; II, del 10 al 18%; III, del 14 al 28%). Para la de la temporada 2008-2009, se ha concretado mediante una Resolución de

la Dirección General del Medio Natural que lleva fecha de 15 de septiembre (vid., *infra*).

El Plan no distingue entre zonas al sur y al norte del Duero; la caza de ejemplares no se somete a un régimen diferente por la ubicación de una zona en relación con el Duero (p. ej., la zona I incluye toda la provincia de Valladolid, a caballo por mitades sobre el Duero). Sin embargo, la Ley estatal de Biodiversidad incluye el *canis lupus* entre las especies de interés comunitario a efectos de protección (Anexo V). Tal y como se encarga de recordar el Consejo Consultivo de Castilla y León, en el n. 4 de su *Dictamen de 31 de enero de 2008 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del lobo en Castilla y León* (expediente 1180/2007), «el artículo 53 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, crea el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el cual se incluirán los taxones o poblaciones protegidas, como los que se enumeran en el anexo V (especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta), entre las cuales se incluye el lobo, excepto en las poblaciones españolas del norte del Duero. La inclusión de una especie o población en dicho listado conlleva determinadas prohibiciones, entre ellas, y tratándose de animales, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la de poseer, naturalizar, transportar, vender, comerciar o intercambiar, ofertar con fines de venta o intercambio, importar o exportar ejemplares vivos o muertos, así como sus propágulos o restos [artículo 54.1, letras b) y c)].

Estas prohibiciones, que tienen por objeto proteger a las poblaciones de lobo al sur del Duero, pueden, sin embargo, quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la Comunidad, cuando concurra alguna de las circunstancias que enumera el artículo 58.

Por tanto, cualquier excepción (aprovechamiento cinegético) a las prohibiciones previstas en el artículo 54 de la Ley en relación con las poblaciones de lobos situadas al sur del Duero, requerirá la previa autorización administrativa en los términos del artículo 58».

No está de más recordar que el artículo 58 de la Ley estatal citada prevé que «Las prohibiciones establecidas en este capítulo podrán quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la Comunidad autónoma, si no hubiere otra solución satisfactoria (...) cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: (...) b) Para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca y la calidad de las aguas. (...) f) Para proteger la flora y la fauna silvestres y los hábitats naturales».

Este Plan ha sido desarrollado por diversas actuaciones; desde la perspectiva del lobo como objeto de caza, la Resolución de 15 de septiembre de 2008, de la Dirección General del Medio Natural, establece los *cupos* de lobo asignables a cada comarca para la temporada 2008/2009 en Castilla y León, que son ciento trece ejemplares en total, repartidos por comarcas de las nueve provincias (BOCYL del 1 de octubre); desde la perspectiva organizativa, la Orden MAM/826/2008, de 15 de mayo, establece la *composición y el régimen de funcionamiento del Comité Técnico de Seguimiento del Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León* (BOCYL de 28 de mayo); este Comité fue creado por el Decreto 28/2008, de 3 abril (art. 34) como órgano asesor adscrito a la Dirección General del Medio Natural, con la finalidad de colaborar en la consecución de los fines del Plan.

3.4.2. Flora

Desde una perspectiva diferente, y a título anecdótico, debe resaltarse una peculiar previsión de exclusión de un ejemplar de árbol singular del catálogo castellano leonés. Es la Orden MAM/542/2008, de 27 de marzo, la que acuerda la *exclusión del castaño de Sotillo de Sanabria (AS-ZA-13) del «Catálogo de Especímenes Vegetales de Singular Relevancia de Castilla y León»*. Y el motivo, expuesto en la propia orden, es el deterioro del árbol –podredumbre, desarraigo, posible caída– que ha llevado al Municipio a solicitar su tala, para evitar riesgos físicos sobre las personas. Ante la previsible actuación, la Junta ha decidido retirarle la protección vinculada al catálogo, de acuerdo con las previsiones del art. 2 del Decreto 63/2003, de 22 de mayo, regulador del Catálogo de Especímenes Vegetales de Singular Relevancia de Castilla y León.

4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En el año 2007, como consecuencia del cambio de gobierno regional, se aprobó el Decreto 75/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. Meses más tarde, ya en 2008, se aprobó la Orden MAM 883/2008, de 2 de mayo (BOCYL núm. 109, de 9 de junio), que desarrolla dicha estructura orgánica. Además de la inclusión del nuevo órgano de la Viceconsejería, la Orden vigente reordena los servicios dentro de las diversas Direcciones Generales: frente a las dos Direcciones Generales en que se organizaba la Consejería hasta el año pasado –de Calidad Ambiental y del Medio Natural–, la nueva Orden, en desarrollo del Decreto de julio, establece tres: la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, la Dirección General del Medio Na-

tural y la Dirección General de Infraestructuras Ambientales. La primera asume varios servicios recién creados, bien por la reordenación competencial, bien por razones de racionalidad en la distribución: el Servicio de Prevención Ambiental y Cambio climático, el de Ordenación del Territorio, el de Educación Ambiental y el de Evaluación Ambiental y Auditorías Ambientales; en la Dirección General del Medio Natural se realizan pequeñas modificaciones terminológicas y de distribución de competencias entre los diversos servicios; finalmente, la nueva Dirección General de Infraestructuras Ambientales asume la mayor parte de los servicios que antes se incluían en la de Calidad Ambiental, básicamente relativos a residuos y a aguas. No se ha aprobado aún el músculo de esta estructura, es decir, la relación de puestos de trabajo.

Hay que aludir igualmente al *Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León*, que es un órgano consultivo y de cooperación adscrito a la Consejería de Medio Ambiente y creado por la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, órgano cuya composición se ha visto modificada en virtud del Decreto 35/2008, de 24 de abril, *por el que se modifica el Decreto 258/2000, de 30 de noviembre, por el que se regula la composición del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León* (BOCYL de 30 de abril). La modificación viene justificada por la reestructuración de la Consejería de Medio Ambiente, y se limita fundamentalmente a la inclusión del titular de la Viceconsejería de Desarrollo Sostenible como Vicepresidente de dicho Consejo Regional (artículo único uno). Por el mismo motivo de adaptación al nuevo organigrama de la Consejería de Medio Ambiente, se ha aprobado el Decreto 31/2008, de 10 de abril, que modifica el Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, de creación del *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León*, que es el órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y consulta en todas las materias relacionadas con el medio ambiente y, en particular, con la política medioambiental de la Consejería.

5. PRESUPUESTOS

Sigue habiendo clara continuidad con respecto a ejercicios anteriores, aunque las cifras globales de los Presupuestos para 2009 dejan notar la crisis económica. El presupuesto asignado a la Consejería es de 453 millones de euros (el 4,3% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma), lo que en términos brutos supone 10 millones menos que en el ejercicio anterior. De esta cantidad, una parte importantísima es absorbida por obras de abastecimiento y saneamiento de aguas: 121 millones (frente a los 113 y 116 en

2007 y 2008 respectivamente, que siguen siendo insuficientes dado que no hemos alcanzado los objetivos para 2006 de la Directiva 1991/271 de tratamiento de aguas residuales urbanas). Otra porción significativa se invierte en el cuidado y el fomento del patrimonio forestal de la Comunidad (85,7 millones de euros en inversiones corrientes y 30 millones transferidos, de los que 20 corresponden al programa de forestación de superficies agrarias). Salvo servicios generales (74 millones en personal y gastos corrientes), no hay más partidas relevantes asociadas a programas identificados en los presupuestos (otras cantidades se consignan genéricamente a campañas de promoción o estudios técnicos). Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Además la Sociedad de Medio Ambiente tiene asignados 30,8 millones de euros para inversiones (pg. 158 del Tomo XV de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2009). Se ha aprobado este año el Decreto 76/2008, de 30 de octubre, que regula las encomiendas a la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León, así como la constitución de sociedades y su participación en otras ya constituidas. Por su parte, la Fundación del Patrimonio Natural prevé invertir 25,4 millones de euros en 2009 (pg. 258 del mismo Tomo).

En lo que respecta a los ingresos, podemos recordar que Castilla y León, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, aún carece de tributos ambientales. El «Informe a Iniciativa Propia IIP2/2008» sobre *El Régimen impositivo al que están sometidas las empresas de Castilla y León y su relación con el de otras Comunidades Autónomas*, el Consejo Económico y Social de Castilla y León «considera necesaria la existencia de una adecuada política medioambiental que utilice los instrumentos administrativos a su alcance (incluido el posible establecimiento de tasas específicas) para limitar las deseconomías externas que la actividad económica puede general en esta área» (pg. 67).

6. JURISPRUDENCIA

En el análisis jurisprudencial, conservamos el sabor agridulce de años anteriores. En efecto, pese a sus problemas generales (en medio ambiente las sentencias llegan tarde y su ejecución no siempre acierta a resolver el tema planteado), no parece haberse inventado ningún remedio mejor que la justicia administrativa, que, al fin y al cabo, algo ofrece en tutela cautelar y es un pequeño acicate para que las Administraciones hagan análisis de conciencia y traten de ir avanzando en la aplicación de las –en ocasiones, excesivamente exigentes– normas ambientales. Realmente este comentario viene provocado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de

16 abril de 2008 (RJCA 2008, 308) que estima una solicitud de información ambiental presentada cuatro años antes por Ecologistas en Acción y condena a la Administración autonómica a suministrar a la recurrente la información relativa a las emisiones de las instalaciones sujetas a la Ley estatal 16/2002, y que según su art.8.2 debe estar en disposición de las autoridades ambientales en datos anuales. La Administración autonómica se limitó a señalar que no era competente porque esa información debía suministrarla al Estado, que debería haber sido la parte demandada. En 2008 se recibieron en la Junta de Castilla y León 79 peticiones de información ambiental en el marco de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Solamente una de ellas fue desestimada.

La aplicación de la normativa urbanística sigue mostrándose como instrumento de primer orden para exigir la protección ambiental. Podemos destacar este año la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 8 mayo de 2008 (JUR 2008, 295145), que declara ajustada a derecho la *modificación parcial del PGOU* de Valladolid que tuvo lugar en 2006 para admitir la instalación de antenas de telefonía móvil. Con esta sentencia parece que se zanja definitivamente el problema en esta capital, muy sensibilizada por los cinco casos de cáncer infantil que se detectaron hasta 2004 en un céntrico colegio público, que tenía en su entorno más próximo unas sesenta antenas instaladas. La sentencia tiene un extenso voto particular en contra de la magistrada Ana Mª Martínez Olalla, que considera insuficiente la motivación de la memoria, donde se justifica el procedimiento escogido en la necesidad de terminar con las impugnaciones sistemáticas de las licencias para la instalación de infraestructuras de radiocomunicación y permitir la aplicación de la Ordenanza municipal que las regula.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 8 de enero de 2008 (RJCA 2008, 155), de la que fue ponente esta misma magistrada tuvo gran impacto en la prensa nacional por ser la primera en reconocer que el cambio climático determinaría la inviabilidad económica de un proyecto para el desarrollo de San Glorio (El País de 2 de abril de 2008). La Asociación para la defensa de los recursos naturales de Cantabria (ARCA) impugnó la modificación del PORN del espacio natural protegido «Fuentes Carrionas» por la que se eliminaba la prohibición de ejecución de obras para instalaciones de esquí alpino. La sentencia razona que esta modificación no estaba justificada ya que había informes técnicos incorporados al expediente en el trámite de información pública (fundamentalmente de dos elaborados por

Profesores de las Universidades de León y Salamanca) contrarios a la instalación del proyecto, y que no habían sido debidamente rebatidos por la Administración. En efecto, los informes administrativos no demostraban que no se causaría perjuicio a la integridad del parque natural. En definitiva, estamos ante una peculiar aplicación del principio ambiental de precaución por los Tribunales de Justicia.

Se han dictado seis sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ (todas ellas de Valladolid) en las que se reducen significativamente las multas impuestas por la Confederación Hidrográfica del Duero (en todos los casos, hasta 240,40 euros) porque en ninguno de los expedientes se había acreditado los daños al dominio público, cuando precisamente su gravedad es el elemento que utiliza el Reglamento de Dominio Público Hidráulico para clasificar las infracciones. Son las tres sentencias de 4 julio (JUR 2008, 345408, 345370 y 345363), las sentencias de 16 y 30 de junio (JUR 2008, 346499 y 345792), y la de 11 de julio (JUR 2008, 344812). Esta importante línea jurisprudencial ha de agotarse dado que para la valoración de daños, la Administración podrá apoyarse en la Orden MAM/85/2008, de 16 de enero, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales.

La jurisprudencia relativa a sanciones de caza no presenta novedades respecto a años anteriores (abundante jurisprudencia que confirma la actuación de la Administración autonómica).

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de León de 14 de abril de 2008 (RJCA 2008, 179) estima el recurso interpuesto por la Asociación para el Estudio y Protección de la Naturaleza –URZ– contra la resolución del Delegado Territorial en León de la Comunidad Autónoma de mayo de 2004 (¡la fecha del acto impugnado no es una errata!) por la que se autorizaba a ENDESA la instalación de un parque eólico en Murias de Paredes. La razón de la anulación es que, pese a sus dimensiones, el proyecto debía someterse a la evaluación de impacto ambiental ordinaria y no a la simplificada (como se hizo), ya que se encontraba en una zona ambientalmente valiosa. En efecto, podía discutirse si el Proyecto del Parque Eólico afectaba al término municipal de Cabrillanes, y por tanto al LIC «Valle de San Emiliano», pero era indubitada «la intrusión en el territorio o la proximidad» del Parque Eólico Murias II a la zona de «Las Omañas», propuesta como ZEPA por la Resolución de la Dirección General del Medio Natural de 31 de marzo de 2003. Esta sentencia interpreta que la iniciación

del procedimiento de protección determina la instauración de un régimen preventivo que incide, entre otras cosas, en el tipo de EIA exigido.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a), de 29 de febrero de 2008, inadmite una demanda contra una declaración de impacto negativa de un proyecto de explotación de arenas a una distancia de 40 metros del núcleo rural habitado (JUR 2008, 261009).

Finalmente, hay que aludir a los conflictos judiciales instados por asociaciones ecologistas contra el proyecto de instalación de una pista de esquí «seco» promovida por la Diputación de Valladolid en un cerro del término municipal de Tordesillas. Desde el comienzo de la tramitación son varias las sentencias que anulan diversas actuaciones del procedimiento administrativo. De hecho, las obras de licitada estación llevan largo tiempo suspendidas por decisión judicial. Cabe destacar, en 2008, la Sentencia n^o 221, de 31 de julio de 2008, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n^o 1 de Valladolid, que anuló el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tordesillas de 19 de julio de 2006 por el que se otorgó licencia de obras «con carácter precario» para la construcción de la pista de esquí seco. La sentencia entiende que dicha licencia es nula de pleno derecho porque «las autorizaciones para usos provisionales únicamente se encuentran recogidas como un derecho en suelo urbanizable delimitado, sin ordenación detallada, y en el presente supuesto, el suelo sobre el que se pretende el uso provisional es suelo rústico con protección natural forestal y paisajística». Además, «para la obtención de usos provisionales ha de seguirse el procedimiento previsto en el artículo 25 de la Ley de Urbanismo, en el que se prevé un período de información pública, período que no se ha abierto en el supuesto presente». Finalmente, no se puede conceder una autorización provisional «sin petición expresa al respecto por parte del titular, y en el presente supuesto, (...) [no se] ha realizado ninguna petición en este sentido».

7. VALORACIÓN FINAL

Algunos de los problemas señalados en el Observatorio del año pasado se siguen manteniendo: la insuficiencia de infraestructuras de residuos y de depuración de aguas residuales urbanas. Las actuaciones autonómicas no han logrado cubrir todas las necesidades en este ámbito.

En cuanto al déficit legislativo, aunque se han aprobado varias leyes de declaración de espacios naturales, y la Ley de reforma de la de Pesca, están

todavía tramitándose en las Cortes Regionales los proyectos de ley del Ruido, de Contaminación lumínica, de Montes y de Vías Pecuarias.

Un importante conflicto político subsiste en relación con la programada autovía Valladolid-Soria en el polémico tramo entre Tudela y Aranda. No debe olvidarse que la propuesta del Ministerio –la duplicación de la actual calzada– es la solución más barata pero supondrá, si se lleva a cabo, un mayor impacto ambiental por el arranque de viñedos (en ocasiones, centenerarios) debodegas de renombre internacional como la histórica Vega-Sicilia o como la del Monasterio de Retuerta.

Finalmente, los conflictos vinculados a los recursos judiciales planteados por organizaciones ecologistas contra decisiones administrativas relativas a proyectos de índole variada (infraestructuras de residuos, lúdicas, etc.) son ya una constante en relación con la actuación de diversas Administraciones públicas en nuestro territorio y pueden provocar un no deseable incremento de leyes singulares aprobatorias de dichos proyectos en los próximos años.

Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma: denominación del cargo y nombre del titular hasta el nivel de dirección general inclusive.

Siguen los mismos que estaban el año pasado (vid., Observatorio de 2007)

Consejera: María Jesús Ruiz Ruiz

Secretaría General: Ana Eugenia Álvarez-Quñones Sanz

Viceconsejero de Desarrollo Sostenible: José Manuel Jiménez Blázquez

Directora General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio: Rosa Ana Blanco Miranda

Director General del Medio Natural: José Ángel Arranz Sanz

Director General de Infraestructuras Ambientales: José Antonio Ruiz Díaz

BIBLIOGRAFÍA

BOUZZA ARIÑO, O., «Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales: el caso de la Ciudad del Medio Ambiente», *Revista española de derecho administrativo*, nº 138, 2008, pgs. 259-285.

HERGUEDAS GARCÍA, A., «El papel de la CA de Castilla y León en el mercado de derechos de emisión», AA. VV., coord. por P. Ramos Castellanos, *Energías y cambio climático*, Universidad de Salamanca, 2008, pgs. 189-200.

QUINTANA LÓPEZ, T., «Las competencias de protección ambiental de Castilla y León. La reforma estatutaria y claves jurisprudenciales», *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, n. 241 (2008), pgs. 155-185.

— «Las competencias de las corporaciones locales en materia de protección ambiental. Referencia a Castilla y León», *Cuadernos de derecho local*, n. 17, 2008, pgs. 7-19.

Comunidad Valenciana: de la anécdota del paisaje a la apuesta por el urbanismo

JUAN ROSA MORENO

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	476
2. Legislación	477
2.1. Intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento de aguas	477
2.2. Modificación del régimen de las licencias ambientales	479
2.3. Modificación de la distribución de competencias en planificación y gestión en materia de contaminación acústica	481
3. Organización. Reorganización puntual de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda	481
4. Ejecución: programas presupuestarios en materia ambiental y sus líneas de actuación	482
5. Jurisprudencia ambiental destacada	485
5.1. Compatibilidad ambiental de las actividades extractivas	485
5.2. Control de legalidad de la planificación de espacios naturales protegidos	487
5.3. Urbanismo y desarrollo sostenible: existencia y disponibilidad suficiente de recursos hídricos	488
5.4. Aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre distribución competencial en materia cuencas intracomunitarias	489
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales	489
7. Apéndice informativo	491
7.1. Organización administrativa	491
7.2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2008	492

7.3. Principales planes aprobados en materia de medio ambiente	493
7.4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) del año 2007	493

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Continuando con la trayectoria del 2007, el 2008 ha sido un año con una escasa producción normativa ambiental, únicamente se han realizado algunas modificaciones de relieve, aunque con una valoración más que discutible. En efecto, las escasas pero positivas innovaciones que se habían producido el año anterior parece que han dejado paso a la inoperancia normativa.

Quizás la más importante novedad ha venido de la mano de la nueva regulación que se ha dado a la intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento; cambio normativo que, forzando la válvula de escape que incorpora la Ley 2/2006 de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, y con una mala técnica normativa, ha supuesto un retroceso en el control ambiental de estas instalaciones al excluirlas del ámbito de las autorizaciones y licencias ambientales, ámbito en el que habían sido incluidas por la referida Ley. Parece que volvemos a los tiempos en los que la administración pública operaba a placer con su potestad reglamentaria. Aunque el defecto es legal, su utilización reglamentaria ha sido absolutamente desafortunada.

En cuanto a la ejecución, igual que años anteriores, se ha seguido un ritmo aceptable en materia de espacios protegidos y también en cuanto a las infraestructuras hídricas, no así en otros ámbitos que, aunque con un nivel de ejecución aceptable, han visto sin embargo escasos fondos asignados. Así, debe mencionarse las instalaciones de gestión de residuos, las actuaciones en materia de contaminación atmosférica y las relativas a las energías renovables.

La puntual reorganización administrativa de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda ha servido, por su parte, para eliminar el protagonismo que el año anterior se había dado al paisaje, quizás desmesurado, pero sin duda, y por lo visto a estas alturas, simplemente de escaparate. El vacío orgánico dejado por el paisaje, ha sido asumido por el urbanismo, con la intención, al menos en papel, de integrar variables de

sostenibilidad. El momento dejó de ser bueno para la fábrica de producción de suelo urbanizable, pero tampoco ha habido movimiento significativo desde la administración para un debido cambio de rumbo hacia la sostenibilidad, con la salvedad de la aprobación, en diciembre de 2008, de la Estrategia Valenciana frente al Cambio Climático. Evidentemente, no ha habido tiempo para valorar la efectiva aplicación de las 125 medidas que incorpora, algunas de ellas de notable incidencia ambiental, pero, sin duda, la valoración de su aplicación será una cuestión de relieve en informes futuros.

Las esperanzas ambientales que se habían depositado en este nuevo departamento parecen desvanecerse. Es un departamento esencialmente de ordenación del territorio, urbanismo y agua, aunque esto último no deja de ser positivo en esta Comunidad. De igual forma, se pueden seguir afirmando los reproches ya realizados en el anterior informe respecto a la escasa información que, desde las instituciones valencianas, se facilita sobre las políticas ambientales y a la inexistencia de verdaderos mecanismos de participación. Sólo esperar que, en años venideros, produzca un positivo efecto, en este ámbito, la aplicación de la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. En este sentido, y en estos momentos, se encuentra abierto un proceso participativo respecto de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, se han diseñado y realizado desde finales del 2008 unas jornadas de expertos y, lo que es más importante, un foro ciudadano de cara al documento final de la Estrategia.

2. LEGISLACIÓN

2.1. INTERVENCIÓN AMBIENTAL EN LAS INSTALACIONES PÚBLICAS DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

El Decreto 201/2008, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se regula la intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento de aguas residuales, ha excluidos a las citadas instalaciones del requisito de autorización ambiental integrada o de licencia ambiental, según proceda.

En efecto, la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, estableció en su disposición adicional segunda («Actividades, obras e infraestructuras de titularidad pública e interés general, comunitario o local»), que el Consell podía acordar que determinadas categorías de actividades, obras e infraestructuras de titularidad pública legalmente declaradas de interés general, comunitario o local, quedasen excluidas de autorización ambiental integrada o de licencia am-

biental, con la salvedad de aquellas actividades o instalaciones referidas en el artículo 2 y el anexo 1 de la citada Ley. El citado Decreto se aprueba, por tanto, en desarrollo de dicha previsión legal excluyendo a categorías completas de instalaciones que la Ley 2/2006 había incluido en su ámbito de aplicación, adicionándolas al ámbito básico estatal, en cuanto a las autorizaciones ambientales integradas. Es decir, tras la citada Ley valenciana estas instalaciones o bien se sometían a autorización ambiental o bien a licencia ambiental, esto último de acuerdo con el nomenclátor de actividades que estaba vigente en esta Comunidad (listado de actividades a efectos de la clásica licencia de actividades calificadas).

El tema de los controles ambientales de las instalaciones públicas de saneamiento de aguas residuales no ha sido pacífico, más bien todo lo contrario. Durante algún tiempo ha sido objeto de conflictos interadministrativos e, incluso, objeto de litis. Por ello, la Ley 2/2006, operando, por un lado, con el nomenclátor de actividades calificadas y, por otro, con el listado de actividades sometidas a autorización ambiental, sometió a este tipo de instalaciones a un control ambiental, bien a licencia bien a autorización. El Decreto 201/2008 ha dado marcha atrás y resuelto el problema a la inversa, esto es, excluyéndolas de estas intervenciones ambientales. Utilizando la válvula de escape que ofrecía la propia Ley 2/2006 ha dado respuesta a una pretensión largo tiempo pretendida por la administración de la Generalitat, especialmente, por la Entidad de Saneamiento, cuya actividad queda, ahora, fuera de autorizaciones y licencias. Como expresa la larga exposición de motivos del Decreto:

«Las obras, infraestructuras y actividades a que se refiere el artículo 1.1 de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de la Generalitat, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunitat Valenciana, en su redacción dada por la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, cumplen los requisitos establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 2/2006, para obtener, mediante Decreto del Consell, la exclusión de la aplicación del régimen de autorización ambiental integrada dado que, por una parte, se trata de actividades e infraestructuras de titularidad pública y, por otro lado, la propia Ley 2/1992, en sus artículos 1 y 2, declara expresamente el interés comunitario de la construcción, gestión y explotación, por las distintas Administraciones competentes en la materia, de las infraestructuras de evacuación, tratamiento, depuración y, en su caso, reutilización de aguas residuales; así como de las obras de infraestructura para el abastecimiento de aguas de carácter general».

El párrafo anterior muestra ya una primera e importante peculiaridad de este Decreto, su ámbito de aplicación, que va más allá, incluso, del propio título del reglamento, por cuanto que no sólo afecta a las instalaciones, obras o actividades de saneamiento y depuración de aguas residuales, sino también

su reutilización y las relativas al abastecimiento con carácter general. Además, el Decreto con una nefasta técnica normativa, que acredita suficientemente en su corto articulado (son tres artículos), se cuida de cometer algún desliz y pone a salvo las instalaciones de este tipo que se encuentren sujetas a autorización por el ámbito básico estatal, esto es, ninguna, evidentemente por ahora.

Este tipo de actuaciones ahora se tramitarán como un plan especial –dice el Decreto– incluyendo la correspondiente evaluación ambiental. Se trata de un plan cuyo objeto, sin embargo, es exclusivamente la aprobación de un proyecto, por lo que será la evaluación de proyectos la que aquí debe operar– También salva este reglamento la aplicación de la «legislación sectorial aplicable», además de recordar la jerarquía normativa. De su exposición se desprende que esta salvedad hace referencia a la autorización de vertidos y, es de suponer, también a otras intervenciones por otros títulos, como la disciplina urbanística. Dicho de otra manera, este Decreto no hace otra cosa que eliminar los nuevos controles ambientales (autorizaciones y licencias) y volver, por tanto, las cosas a su estado anterior, esto es, la operatividad de las autorizaciones sectoriales que concurren, autorizaciones que se otorgaran con posterioridad a la aprobación del plan, esto es, a la aprobación del proyecto. En definitiva no parece muy acertada, al menos, la literalidad de este Decreto, ni tampoco su finalidad, aunque ello se conecta con la citada disposición legal, por lo que nos evitaremos ahora de incidir este tema.

2.2. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES

La Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat ha realizado dos modificaciones del régimen de las licencias ambientales establecido por la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

La primera de estas modificaciones consiste en la determinación del régimen jurídico aplicable (lo que podía haber sido objeto de desarrollo reglamentario) en la tramitación de las modificaciones de las instalaciones existentes con licencia. De esta forma, el artículo 58, que hasta ahora sólo trataba de la vigencia de las licencias, ahora se rubrica con el título de vigencia y modificación de la licencia ambiental. En esta nueva redacción se establece una tramitación análoga a la que rige para las modificaciones de las autorizaciones ambientales, a los efectos de identificar si la modificación de la instalación que se pretende es o no sustancial. En efecto, el titular de una instalación que cuente con licencia ambiental y que pretenda llevar a cabo

una modificación de aquélla, deberá comunicarlo al órgano que otorgó la licencia, indicando razonadamente si considera que se trata de una modificación sustancial o no sustancial. Se establece el silencio positivo cuando la modificación se estime no sustancial, aunque el órgano competente podrá, aún en el supuesto de modificación no sustancial, tramitar una modificación de oficio de la licencia. Por último, si se trata de una modificación sustancial se establece la necesidad de una nueva licencia ambiental.

La segunda reforma efectuada por la Ley 16/2008, afecta a la Disposición Final Cuarta de la Ley 2/2006, que queda redactada de la siguiente forma: «Se deja sin aplicación en la Comunitat Valenciana el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre». La Ley 2/2006 únicamente había dejado sin aplicación el Título II del RAMINP (destinado al régimen jurídico), igual que había realizado la anterior legislación valenciana de actividades calificadas del año 1989, por lo se mantenía la situación anterior de entender aplicable en esta Comunidad el ámbito de aplicación del RAMINP basado en las nociones que define y en un listado positivo de carácter no limitativo. No obstante, la Ley 2/2006 añadía sólo confusión, por cuanto que a lo anterior había que adicionar lo que establece su artículo 43 a la hora de definir el ámbito de aplicación de la licencia ambiental (licencia que viene a sustituir a la clásica licencia de actividad), precepto que establece el requisito de que la concreta actividad se encuentre en un listado (que se aprobará reglamentariamente) para su inclusión en el ámbito de aplicación de la licencia. Esta delimitación se cierra con la Disposición transitoria quinta en la que se establece la aplicación (transitoria) del nomenclátor de actividades calificadas que por Decreto del año 1990 se aprobó en esta Comunidad.

Pues bien, de la mano de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (concretamente de su Disposición derogatoria única), la Ley 16/2008 ha eliminado cualquier aplicación del RAMINP en esta Comunidad y, por ende, las dudas interpretativas que surgían, delimitándose el ámbito de aplicación de las licencias ambiental con los criterios que establece el artículo 43, esto es, un criterio negativo (que no esté sometida la actividad a autorización ambiental) y un criterio positivo (que esté en un listado aprobado reglamentariamente –mientras tanto, en el nomenclátor aprobado en 1990–), criterio positivo que, obviamente, se articula con carácter necesario. Se produce, por tanto, con esta modificación el desplazamiento absoluto en la Comunidad Valenciana del ya derogado RAMINP, cuestión ésta, por otro lado, que necesitaría de un comentario que, ahora, cae fuera del propósito de este informe.

2.3. MODIFICACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Aprovechando el Decreto 43/2008, de 11 de abril, del Consell, por el que se modificó el Decreto 19/2004, de 13 de febrero, del Consell, de normas para el control del ruido producido por los vehículos a motor, se introdujo mediante una disposición final una modificación competencial del Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consell, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica.

Con la modificación del citado Decreto 104/2006 se han eliminado algunas incoherencias existentes en la distribución de competencias en esta Comunidad entre la administración autonómica y los entes locales, competencias derivadas de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

En efecto, mediante la Disposición final primera del Decreto 43/2008, se modifica el apartado 5 del artículo 4 del Decreto 104/2006, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica, alterando el reparto de papeles en la elaboración, aprobación y revisión de los planes de acción en materia de contaminación acústica, tanto respecto a los municipios de más de 100.000 habitantes, como en relación con las infraestructuras viarias y ferroviarias cuya competencia sea local o autonómica. En estos planes de acción, la participación de la Conselleria competente en materia de medio ambiente se realiza, ahora, mediante la emisión de informe previo a la aprobación de los mismos por parte de la entidad local o del órgano autonómico competente en materia de infraestructuras. También asume la Conselleria de Medio Ambiente las competencias en cuanto a la recopilación de información y su remisión al Ministerio con competencias ambientales (se trata, aquí, de establecer el cauce para cumplir con las obligaciones europeas de suministro de información en esta materia)

3. ORGANIZACIÓN. REORGANIZACIÓN PUNTUAL DE LA CONSELLERIA DE MEDIO AMBIENTE, AGUA, URBANISMO Y VIVIENDA

El nuevo departamento con competencias ambientales, que se creó tras las elecciones autonómicas de 2007, vio establecida su estructura básica por el Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell. El artículo 26 de este Decreto determinó los órganos directivos de la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, entre los que se encontraba la Dirección General de Paisaje, que asumía las funciones de ordenación y gestión del paisaje mediante la elaboración y tramitación de los instrumentos previstos

en la legislación de protección del paisaje, así como la coordinación con las distintas administraciones públicas con competencia en la materia.

El precepto citado ha sido modificado por el Decreto 177/2008, de 28 de noviembre, del Consell. Con el expediente justificativo de potenciar la eficacia en el desarrollo de algunas de las funciones de la Secretaria Autonómica, se ha suprimido la Dirección General del Paisaje, integrando sus funciones en la anterior Dirección General de Ordenación del Territorio, que pasa a denominarse Dirección General de Territorio y Paisaje. La singularidad orgánica del paisaje ha sido sustituida por el urbanismo, al crearse la nueva Dirección General de Urbanismo que segrega sus funciones de la anterior Dirección General de Ordenación del Territorio. No obstante, no carece de racionalidad reunir en una misma unidad orgánica las funciones en materia de ordenación y gestión del paisaje, de ordenación del territorio y del litoral, y de planificación y gestión de los espacios naturales, todas ellas asumidas ahora por la Dirección General del Territorio y Paisaje.

Además de la comentada reestructuración de la Conselleria, se ha producido una modificación puntual del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria para designar a la Dirección General del Agua órgano competente en materia de seguridad en relación con las presas, embalses y balsas situados en el dominio público hidráulico de gestión autonómica y, en todo caso, en relación con las presas, embalses y balsas ubicados fuera del dominio público hidráulico, tal y como exigió el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modificó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, ello sin perjuicio de la necesaria participación de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación en las unidades o comisiones técnicas que se formen para el desempeño de las citadas funciones.

4. EJECUCIÓN: PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL Y SUS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental recibieron en los presupuestos de 2008 un cambio orgánico notable, adaptándose a la nueva organización de las consellerias que se produjo tras las elecciones de 2007. De esta forma, por parte de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda se gestionaron ocho programas que, en realidad, aglutinaban los programas ambientales y en materia de aguas antes repartidos entre distintas consellerias. Estos programas, a finales de 2008, fueron, de nuevo, reasignados orgánicamente de acuerdo con la citada reestructuración de la Conselleria.

El programa Conservación del Medio Natural (programa 442.30) no sufrió, en términos globales, alteración sustantiva (incremento de 2,20%). No obstante, si se examina con más detalle la valoración ha de ser positiva, por cuanto que se produjo un importante incremento en el capítulo de las inversiones reales del 27,28% (más de un millón trescientos mil euros de variación positiva respecto al 2007)). Sin embargo, no existe esta positiva lectura del programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442.40), que prácticamente queda sin variación global (0,28%) y únicamente aumentan significativamente los gastos de funcionamiento. Aunque este programa sigue siendo el más importante de los que gestiona la Dirección General del Medio Natural con más de sesenta y un millones y medio de euros). Dentro de la misma Dirección General se gestionó, en el 2008, otro programa, el de Conservación de Espacios Naturales (programa 442.80), con una cuantía asignada de veintidós millones de euros y con un incremento en el 2008 del 5,31%.

Los programas gestionados por la Dirección General para el Cambio Climático siguen teniendo asignados escasos recursos. En efecto, el programa Gestión Residuos (programa 442.50) tuvo en el 2008 un presupuesto inicial de catorce millones y medio de euros, lo que supone, incluso, un pequeño decremento respecto al 2007 (0,57%), con una notable disminución en las inversiones reales. El otro programa, Cambio Climático y Calidad Ambiental (programa 442.60) es uno de los de menor cuantía (seis millones ochocientos mil euros), eso sí, con un pequeño incremento para el 2008 del 10,74%. Para dar una idea de los escasos recursos destinados en este ámbito sólo hay que examinar el anexo de inversiones reales previstas, en el que las actuaciones en materia de contaminación tienen una asignación de dos millones doscientos cincuenta mil euros, de los que cuatrocientos mil se destinan a actuaciones de control de emisiones atmosféricas (Protocolo Kyoto) y novecientos mil a actuaciones relativas al control integrado de la contaminación.

La ya suprimida Dirección General de Paisaje gestionó durante el 2008 (hasta su supresión) el programa Paisaje (442.70) que deriva, en parte, del novedoso programa incorporado en el 2007 (Paisaje y Sostenibilidad). Es el programa ambiental con menor dotación (no llega a tres millones y medio de euros) y con un casi imperceptible incremento global (1,05%). Dotación que todavía es menor si examinamos el anexo de inversiones reales (con un poco más de ochocientos mil euros), en el que se asigna al Plan de Acción Territorial del Paisaje seiscientos cuarenta y un mil euros para todo el 2008 («investigación y asistencias técnicas» tiene asignado el resto, es decir, doscientos mil euros). En el 2008, este programa debe complementarse con el programa Urbanismo (432.20) que gestionó la Dirección General del Territorio

(ambas direcciones generales han sido unificadas) en el que se establece como una de sus líneas de actuación la implantación en la planificación urbanística municipal de los principios de sostenibilidad, de integración territorial y de calidad del entorno urbano. En este mismo programa se gestiona el Fondo de Equidad Territorial. No obstante, este programa ha visto reducida sus inversiones reales en el 2008 en un 23,32%.

Dentro de esta Conselleria se ubicaron en el 2008 los programas en materia de aguas (derivado, obviamente, de las competencias asumidas). Así, la Dirección General del Agua gestionó dos programas con importantes dotaciones. El programa de Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 442.10) con más de treinta millones y medio de euros (mediante los que se apoya las inversiones de la Entidad de Saneamiento), y el programa Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos (programa 512.10) con más de ciento veinticinco millones de euros (aunque asume los gastos de personal y de funcionamiento ordinario), estos programas mantienen prácticamente sus dotaciones económicas (-0,45% y 0,58% respectivamente). Las inversiones reales en gestión e infraestructuras de recursos hídricos sigue siendo el capítulo que más asignación tiene, con más de cien millones de euros.

Por su parte, en la Conselleria de Infraestructuras y Transporte se siguieron ubicando algunos programas con una clara incidencia ambiental. En este sentido, en el Programa Energía (Programa 731.10) con escaso incremento del 0,67%, se establece para el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana una asignación de poco más de ciento cincuenta mil euros (sobre un coste estimado de trescientos cuarenta y un mil euros). En esta misma Conselleria, el anterior programa Infraestructura y Actuaciones en la Costa (Programa 514.10) ahora se denomina Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas, programa que además de asumir otros objetivos distintos a la mejora ambiental y uso del litoral ha visto aumentada su dotación sólo en un 3,89%. No obstante, las actuaciones en la costa también han sido asumidas por la propia Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, pero a través del ya citado programa Urbanismo (432.20).

Por último, cabe apuntar el programa Desarrollo Rural y Cooperativismo (714.40) de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, gestionado por la Dirección General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural, que destinó en el 2008 siete millones de euros al programa Ruralter, para la ejecución de una política de apoyo a los territorios rurales para sus desarrollo económico, la mejora de la calidad de vida y la preservación del paisaje rural.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. COMPATIBILIDAD AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

Mediante Sentencia de 10 de abril de 2008, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se plantea el viejo conflicto objeto de litis en la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982 sobre la ponderación entre los intereses económicos y la protección ambiental al hilo de una prohibición de actividades extractivas. En efecto, el Plan Especial de Protección del Paraje Natural Municipal «La Dehesa», en el término municipal de Soneja (Castellón), recogió una prohibición genérica de actividades extractivas y mineras en el ámbito del Paraje Natural Municipal, planteándose por los recurrentes la imposibilidad legal (e incluso constitucional) de establecer dicha prohibición por impedir la necesaria ponderación, caso por caso, de los intereses en juego (económicos y ambientales), impide, por tanto, ponderar «la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que puede producirse al medio ambiente, efectuando una prevalencia genérica e inmotivada de los intereses medioambientales», criterio asumido, como se ha apuntado, por la doctrina constitucional e igualmente por el Tribunal Supremo.

El Tribunal Superior en la citada Sentencia de 10 de abril de 2008, después de ofrecer un pedagógico repaso a la configuración de los derechos económicos y patrimoniales, analiza la potestad del planificador ambiental de los espacios protegidos, amplia potestad con gran capacidad de incidir –nos dice– «a través de los correspondientes Planes, en el ejercicio de las actividades económicas en el territorio afectado». Se reconoce y consagra, por tanto, un amplio margen de discrecionalidad en esta ordenación ambiental, «que se traduce en el diseño de un concreto sistema de protección y conservación del espacio» que, evidentemente, puede afectar a las actividades económicas a través de medidas restrictivas y obligaciones, como el sometimiento –nos recuerda el Tribunal– del ejercicio de las actividades a previa evaluación de impacto ambiental «más allá de las previsiones de la normativa que regula esta técnica de tutela ambiental». Ahora bien, este margen para la imposición de restricciones y obligaciones tiene límites, límites impuestos por el ordenamiento, «debiendo las restricciones establecidas, entre otras cosas, resultar coherentes y adecuadas a la finalidad perseguida, proporcionadas a ésta y motivarse debidamente».

Desde esta perspectiva el Tribunal analiza la prohibición establecida por el Plan especial de protección de «La Dehesa» y con una certera, a mi juicio, interpretación de la doctrina constitucional rechaza la alegación de los recurrentes de que un plan especial de un concreto paraje municipal no pueda prohibir realizar actividades extractivas. Así es, en la elaboración de dicho plan puede ponderarse válidamente los intereses económicos y de protección que concurren y adoptar una decisión de prohibir dichas actividades. Ahora bien, este proceso de ponderación ha de estar acreditado en el expediente, en definitiva se trata más bien de una cuestión de motivación de la decisión adoptada. Este es el enfoque que realiza el Tribunal en la Sentencia, y sólo desde esta perspectiva y con este fundamento anula el precepto del Plan que establece la prohibición de las actividades extractivas en el paraje de «La Dehesa».

Tratándose de actividades mineras –señala el Tribunal–, atendidas sus características e importancia económica, «los requerimientos de ponderación, tanto desde la perspectiva ambiental como económica y, por tanto, de motivación de las decisiones de la Administración son especialmente intensas, sobre todo cuando se establecen prohibiciones». Así se desprende de la regulación de la ordenación ambiental de explotaciones mineras en espacios forestales de la Comunidad Valenciana, Decreto 82/2005, donde se manifiesta que «la actividad minera en la Comunidad Valenciana tiene una elevada importancia económica, por sí misma y por su elevado valor añadido». Tras estas consideraciones para enmarcar normativamente el planteamiento del problema, el Tribunal analiza, en fin, la memoria del Plan, declarando nula la prohibición que establece, por cuanto que «ni en la memoria justificativa ni en la ordenación del plan se ofrece ninguna explicación que justifique la prohibición general de ejercer cualquier tipo de actividad extractiva en la totalidad del territorio afectado». Justificación que, curiosamente, sí consta cuando se sujetan a limitaciones el ejercicio de otro tipo de actividades, como las agrícolas o cinegéticas. Sin duda, se trata de una Sentencia en la que el Tribunal de manera detenida y certera interpreta la doctrina constitucional y analiza, debidamente, la motivación de los planes para declarar la nulidad de su precepto. Por último, sólo apuntar que el nuevo Decreto 200/2008, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado La Dehesa, en el término municipal de Soneja, mantiene en su artículo 4 la prohibición genérica de realizar, en el ámbito del Paraje, actividades extractivas y minera, aunque supongo que en el expediente existirá para ello justificación suficiente.

5.2. CONTROL DE LEGALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Se está convirtiendo en costumbre el inadecuado uso que la administración hace de los instrumentos de planificación de espacios naturales protegidos, vulnerando los límites legales. Las Sentencias del TSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de abril, de 6 de mayo o 20 de mayo de 2008, son claros ejemplos. En estas sentencias se anulan, total o parcialmente, Decretos del Consell de la Generalitat por los que se aprueban instrumentos, o modificaciones, de ordenación de espacios naturales. En la Sentencia de 28 de abril se declara nulo el Decreto 7/2006 de 13 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se modifica el Decreto 77/2001, de 2 de abril, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Calderota, nulidad que se fundamenta en una insuficiente justificación, todo ello derredor del control de las potestades discrecionales. En la Sentencia de 20 de mayo se declara nulo el Acuerdo del Consell, de 5 de noviembre de 2002, por el que se declaró Paraje Natural Municipal «La Dehesa», por prescindir de trámites esenciales (ya subsanado con la nueva tramitación que ha dado lugar al ya citado Decreto 200/2008, de 12 de diciembre).

La Sentencia de 6 de mayo, por su parte, versa sobre un objeto algo más novedoso, aunque también de fácil interpretación. Se trata de una impugnación que realiza una asociación ecologista frente al Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de L'Albufera, disposición que el Tribunal declara parcialmente nula. Lo que interesa subrayar, en este momento, de esta Sentencia es el conflicto de normas que resuelve, realizando una correcta ubicación normativa de los planes rectores de uso y gestión y utilización de criterios generales para la solución de controversias con los planes de ordenación. En efecto, el Decreto impugnado por el que se aprueba el PRUG de L'Albufera hace prevalecer esta disposición frente a criterios y normas contenidos en el correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales. El Tribunal, después de identificar la naturaleza del PRUG como instrumento normativo y de planificación de un espacio natural protegido, «que ha de insertarse, subordinadamente», en el marco jurídico configurado por la Ley y por el correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales, determina la nulidad de algunos de los preceptos de la disposición impugnada resolviendo el choque normativo entre los dos Decretos del Consell, por cuanto que, como criterio interpretativo general, no puede prevalecer el PRUG ante «cualquier posible conflicto de normas con el PORN», «sin que a ello obste que ambos, PORN y PRUG, fueran aprobados por norma reglamentaria de idéntico rango».

5.3. URBANISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE: EXISTENCIA Y DISPONIBILIDAD SUFICIENTE DE RECURSOS HÍDRICOS

En los informes anteriores ya se puso de manifiesto la línea que el Tribunal Superior de Justicia había iniciado, en materia de justicia cautelar, sobre la consideración del informe de los Organismos de Cuenca sobre la existencia y disponibilidad de recursos hidráulicos en los procedimientos de elaboración y aprobación de instrumentos urbanísticos. En el 2008, además de encontrarnos con autos que siguen dicha línea (Auto de 1 de julio de 2008), el TSJ se ha pronunciado, por fin, en sentencia sobre esta cuestión. En efecto, la Sentencia de 30 de mayo de 2008 (Homologación modificativa y Plan Parcial del Sector «Pinaret» – Ador, Valencia–) ha declarado la naturaleza preceptiva de dicho informe y anulado la aprobación del Plan con retroacción del procedimiento con un simple razonamiento jurídico basado en la interpretación del artículo 25 del TRLA; de esta forma, el Tribunal entiende que «en los supuestos de planificación que comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación sobre la existencia o inexistencia de recursos, es preceptivo», por lo que –continúa– «la omisión de un informe preceptivo, determina la anulación del acto, con retroacción de actuaciones para que expresamente se solicite».

A pesar de claridad y sencillez del fallo, esta Sentencia deja cuestiones sin resolver. En el presente asunto, la administración autonómica no había solicitado el informe al organismo de cuenca, entendiéndolo que era suficiente el aportado por la entidad colaboradora habida cuenta de lo establecido en la legislación autonómica, conflicto normativo que había surgido en esta Comunidad Autónoma tras la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio (en su reforma de diciembre de 2005) al someter la aprobación de los instrumentos urbanísticos a «la previa obtención del informe del organismo de cuenca correspondiente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro», y sobre el que había incidido el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, al indicar, en su artículo 41 que, junto al informe del organismo de cuenca, se podrá obtener informe de una entidad colaboradora autorizada para el suministro, en estos informes se deberá determinar –indica el Decreto citado– la cantidad y calidad de los recursos hídricos disponibles para dicha actuación. Al margen de la naturaleza de informe determinante que luego estableció la LS (en su artículo 15), lo cierto es que la operatividad de ambos informes (el estatal y el previsto por la normativa valenciana) tiene que realizarse sobre la base de las competencias atribuidas a ambas administraciones. La falta, pues, de suficientes recursos hídricos definidos por las competencias de la administración hidráulica estatal puede suplirse, por ejemplo, con las

aportaciones que se realicen mediante la ejecución de determinadas infraestructuras. Este debe ser el sentido con el que se debe interpretar la normativa propia valenciana, sentido no excluyen del carácter determinante del informe del organismo de cuenca. Estos aspectos que concurrían en el supuesto que dirimió la Sentencia de 30 de mayo de 2008 fueron, no obstante, dejados de lado por la misma, privándonos de una esperada interpretación jurisprudencial sobre los informes que prevé la normativa valenciana citada.

5.4. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE CUENCAS INTRACOMUNITARIAS

Al hilo del análisis de la legalidad de una sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Júcar al Ayuntamiento de Canet d'En Berenguer por la construcción de un muro en zona inundable del Río Palancia, próxima a su desembocadura, sin obtener autorización administrativa previa, el Tribunal Superior de Justicia realizó en su Sentencia de 18 de abril de 2008 una concreta aplicación de la doctrina que el Tribunal Supremo sentó en su conocida Sentencia de 20 de octubre de 2004 respecto a cuencas cuyas aguas no excedan del territorio de una Comunidad Autónoma (precisamente, además de Castilla-La Mancha, era la Comunidad Valenciana la afectada en el asunto dirimido por el Tribunal Supremo). Cuencas intracomunitarias que, a mayor abundamiento, han sido eliminadas del alcance de la Demarcación del Júcar que estableció, con posterioridad, el Real Decreto 125/2007.

De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal Superior en la citada Sentencia establece que, en el presente caso, la Confederación ejerce una competencia en relación a una cuenca intracomunitaria, «como es la del Río Palancia, que tiene su nacimiento en la provincia de Castellón –sin que la Abogacía estatal haya acreditado que en su origen haya aportación de caudales extracomunitarios–», competencias que, por tanto, ejerce «fuera de su ámbito territorial», y conlleva, *per se*, la nulidad de la sanción impuesta.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Durante el año 2008 algunos de los conflictos existentes sobre la utilización racional del suelo han sido, por un lado, solucionados por los Tribunales y, por otro, suspendidos en el tiempo por el devenir de la economía. Aunque entre las líneas de actuación de la administración autonómica en esta materia se ha insistido, en el año 2008, en la integración de la sostenibilidad, lo cierto es que ha sido la jurisprudencia la que ha tenido que poner

freno jurídico ya de forma definitiva en este año, aunque exclusivamente desde la perspectiva de la incidencia de los recursos hídricos, como ya se ha citado.

En conexión con la problemática apuntada, es de esperar que la definitiva elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana ofrezca soluciones. Hasta ahora todo son trabajos y propuestas, nada real, nada con fuerza normativa. Tampoco desde la perspectiva sectorial se ha culminado instrumento alguno, así se sigue a la espera en materia de la ordenación del litoral y en cuanto a la ordenación forestal. Esta ausencia de ordenación en estos ámbitos sensibles sigue poniendo en grave riesgo el estado de sus recursos naturales. En efecto, sin duda, la falta de planificación ambiental (en puridad sólo existe la clásica planificación de los espacios protegidos) puede considerarse como el problema central en la Comunidad Valenciana, y pone de manifiesto la escasa actividad de la administración ambiental valenciana en este punto. Es algo más que preocupante que se exponga al público un plan ambiental y que tres años después no haya avance procedimental alguno, parece simple ausencia de interés la no regularización normativa de planeamiento ambiental declarado nulo por sentencia. Se repiten, año tras año, las mismas cuestiones y las mismas líneas de acción de la administración autonómica, pero no se ponen en marcha, no se ordenan los recursos, su estado se deja al azar no a la influencia de una buena planificación. Sólo la parálisis en el uso del suelo parece que puede influir positivamente, aunque sea sólo temporalmente debe aprovecharse este paréntesis por la administración, trabajar en la ordenación y aprobar instrumentos normativos de obligado cumplimiento.

En este último sentido, es de esperar que el ámbito de la lucha contra el cambio climática sea uno de los que, más pronto que tarde, se vea presidido por la aplicación de la Estrategia Valenciana frente al Cambio Climático, documento que en noviembre de 2008 fue aprobado por la Comisión Delegada Técnica de coordinación de políticas de prevención ante el cambio climático, presidida por la Secretaria Autonómica de la Conselleria de Medio Ambiente, y aprobado definitivamente el 2 de diciembre por la Comisión Interdepartamental del Consell para el cambio climático. Documento que, no obstante ubicar su inicio en el 2008 (2008-2012 dice su título), ha visto impedida su aplicación (contempla 125 medidas) no sólo por cuestiones de aprobación formal (tardía), sino también, como ya se ha indicado, por la escasa dotación económica prevista para el 2008 en este ámbito.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

– Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

Conseller: José Ramón García Antón

Secretaria Autonómica: María de los Ángeles Ureña Guillem

Directora General de Gestión del Medio Natural: María de los Ángeles Centeno Centeno

Director General para el Cambio Climático: Jorge Lamparero Lázaro

Directora General de Territorio y Paisaje: Aranzazu Muñoz Criado

Director General del Agua: José María Benlliure Moreno

Director General de Urbanismo: José María Selva Ros

– Otros departamentos con competencias ambientales:

a) Conselleria de Infraestructuras y Transporte

Conseller: Mario Flores Lanuza

Secretario Autonómico: Victoriano Sánchez Barcáiztegui

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

Director General de Puertos, Aeropuertos y Costas: Carlos J. Eleno Carretero

b) Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación

Consellera: Maritina Hernández Miñana

Secretario Autonómico: Vicente Riera Balbastre

Directora General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural: Amparo Montoso Blasco

– Entidades y sociedades públicas con responsabilidades ambientales

VAERSA: Sociedad pública Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos S.A.

EPSAR: Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana

AVEN: Agencia Valenciana de la Energía

IETP: Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje

7.2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS EN 2008

– Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización, por la que se modifica parcialmente la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

– Decreto 43/2008, de 11 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 19/2004, de 13 de febrero, del Consell, de normas para el control del ruido producido por los vehículos a motor, y el Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consell, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica.

– Decreto 201/2008, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se regula la intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento de aguas residuales.

– Decreto 8/2008, de 25 de enero, del Consell, por el que se regula la circulación de vehículos por los terrenos forestales de la Comunitat Valenciana.

En materia de organización:

– Decreto 106/2008, de 18 de julio, del Consell, de modificación del Decreto 131/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

– Decreto 177/2008, de 28 de noviembre, del Consell, de modificación del Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

En materia de espacios protegidos:

– Decreto 200/2008, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado La Dehesa, en el término municipal de Soneja.

Otras normas con incidencia ambiental:

* Ley 5/2008, de 15 de mayo de 2008, de la Generalitat, de Creación del

Colegio Profesional de Licenciados en Ciencias Ambientales de la Comunitat Valenciana

* Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana

* Decreto 46/2008, de 11 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística

* Decreto 195/2008, de 5 de diciembre, del Consell, por el que modifica el Decreto 263/1997, de 14 de octubre, del Consell, por el que se regula la pesca artesanal del pulpo

7.3. PRINCIPALES PLANES APROBADOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Sin duda lo más significativo, en este punto, durante el 2008, ha sido la aprobación el 2 de diciembre, por la Comisión Interdepartamental del Consell para el Cambio Climático, de la Estrategia Valenciana frente al Cambio Climático, documento que incorpora un importante catálogo de medidas. En cuanto a la aprobación de instrumentos normativos en sentido estricto, en el 2008 únicamente se ha producido la aprobación del Decreto 139/2008, de 26 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje Protegido de la Ombria del Benicadell.

7.4. PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO) DEL AÑO 2007

- Sentencia núm. 372/2008, de 18 de abril (Sección 2ª)
- Sentencia núm. 497/2008, de 10 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 554/2008, de 28 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 484/2008, de 6 de mayo (Sección 3ª)
- Sentencia núm. 492/2008, de 20 de mayo (Sección 3ª)
- Sentencia núm. 725/2008, de 30 de mayo (Sección 1ª)

Otras Sentencias de interés:

- Sentencia núm. 353/2008, de 2 de abril (Sección 3ª)
- Sentencia núm. 572/29008, de 30 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 617/2008, de 16 de mayo (Sección 1ª)

- Sentencia núm. 615/2008, de 20 de junio (Sección 2ª)
- Sentencia núm. 926/2008, de 23 de septiembre (Sección 3ª)

Extremadura: la lenta búsqueda de consensos ambientales

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	495
2. Legislación	497
2.1. Prevención ambiental	497
2.2. Espacios naturales protegidos	497
2.3. Fauna y flora silvestre	500
2.4. Caza y pesca	500
2.5. Montes y patrimonio forestal	503
2.6. Medio ambiente y agricultura	504
2.7. Medio ambiente y urbanismo	505
3. Organización	506
4. Ejecución	506
4.1. Actividad de prevención ambiental	506
4.2. Presupuesto en materia ambiental	511
4.3. Educación, participación y voluntariado ambiental	512
4.4. Energías renovables	514
4.5. Residuos	518
4.6. Aguas	519
5. Jurisprudencia ambiental	520
6. Conflictos ambientales	523
7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma	523

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el apartado legislativo, si bien el año anterior 2007 se anunció un amplio programa legislativo, integrado por dos leyes de nueva planta (Ley de Prevención y Calidad Ambiental y Ley de Montes) así como por nuevas Leyes en materia de Caza y Pesca, a lo largo del 2008 no se ha presentado ante la Asamblea extremeña ninguno de los Proyectos legislativos anunciados. No obstante, sí hay noticias de los trabajos de elaboración de los anteproyectos de las Leyes de prevención, caza y pesca, presentados en diversos foros.

En cuanto al estado de los planes relacionados con la protección ambiental, sigue el retraso en la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de diversos espacios naturales protegidos, pues a lo largo del 2008 únicamente se ha aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural de la Garganta de los Infernos. La Consejería ha optado –al igual que en el caso de los proyectos legislativos– por una estrategia de consensos con todos los sectores, con objeto de evitar la oposición social a estos instrumentos de ordenación, lo cual comporta una mayor lentitud en la aprobación de los mismos. Por lo demás, se anuncian revisiones del Plan Integral de Residuos y del Plan Forestal de Extremadura.

En relación con la organización administrativa, permanece la estructura organizativa implantada el año 2007 al inicio de la legislatura, de modo que las principales competencias ambientales se residen en la *Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente*, justamente el Departamento al que corresponde conocer de los proyectos que objetivamente presentan mayor potencial impacto ambiental (parques eólicos y de energía solar, centrales térmicas...).

En el ámbito de la ejecución, además del continuo crecimiento del sector de energía solar, destaca en el 2008 la resolución de la convocatoria de proyectos de parques eólicos, que se ha saldado con la autorización de 22 parques eólicos con una potencia de 470 MW totales. El resto de los proyectos (unos 50) fueron desestimados, bien por afeción a la Red Natura 2000, o bien por incompatibilidad con los usos permitidos en el planeamiento urbanístico (si bien este motivo es susceptible de ser corregido por los Ayuntamientos).

En cuanto a las infraestructuras ambientales, destaca la autorización de cuatro vertederos de residuos para la gestión de los rechazos de la valorización de determinados «ecoparques» gestionados por la propia Comunidad, a través de la empresa GESPEA, así como el inicio de 11 proyectos de estaciones de depuradoras de aguas residuales. Lo cierto es que la propia Admi-

nistración ha reconocido las deficientes condiciones de las instalaciones de saneamiento que están generando problemas higiénico-sanitarios.

Finalmente, en materia de caza, se aprecia un cambio de criterio en relación con la figura de los Cotos Regionales de Caza, por considerarse que ya no son necesarios para garantizar el ejercicio de la caza en régimen de igualdad a todos los ciudadanos que lo deseen (así se ha anulado un coto regional y se ha reducido la extensión de otros tres).

2. LEGISLACIÓN

2.1. PREVENCIÓN AMBIENTAL

Como se ha señalado antes, en el 2008 no se ha aprobado aún el anunciado Proyecto de Ley de Prevención y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, si bien en la reunión de 25 de septiembre del Consejo Asesor de Medio Ambiente se presentó un borrador para su consideración.

2.2. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En relación con el *Parque Nacional de Monfragüe, declarado el año anterior, únicamente cabe reseñar* dos disposiciones. De un lado, ya anunciado en octubre de 2007 en una comparecencia del Consejero en la Asamblea extremeña, se aprobó el Decreto 104/2008, de 23 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Monfragüe y se efectúa la convocatoria para el año 2008. Como es sabido, el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se establece un régimen de subvenciones públicas con cargo a los presupuestos generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómicas de los parques nacionales, establece que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio exista algún parque nacional, convocarán la concesión de subvenciones para la realización de actividades contempladas en el artículo 3 del mismo. En concreto, entre las acciones subvencionables previstas en el Decreto 104/2008, cabe señalar la iniciativas de las entidades locales de la zona tendentes a la modernización de las infraestructuras urbanas, periurbanas y rurales destinadas al uso general, así como a la diversificación y mejora de los servicios prestados por la Administración Local, cuando guarden una relación directa con las finalidades y objetivos que establecen las normas de declaración del Parque Nacional de Monfragüe o sus instrumentos de planificación; las iniciativas públicas o privadas destinadas a la conservación

o restauración del patrimonio natural, siempre que presenten un manifiesto valor ecológico; las iniciativas públicas o privadas destinadas a la conservación o restauración del patrimonio arquitectónico, así como aquellas que contribuyan a la recuperación de la tipología constructiva tradicional, siempre que presenten un manifiesto valor histórico-artístico o cultural a escala local; y las iniciativas privadas destinadas a la puesta en marcha de actividades económicas relacionadas con el Parque nacional, en particular las relacionadas con la prestación de servicios de atención a visitantes y la comercialización de productos artesanales. En todo caso, a fecha de 31 de diciembre de 2008, aún no se había resuelto la convocatoria de subvenciones efectuada para el año 2008 por el Decreto 104/2008.

De otro lado, y en desarrollo del Decreto 106/2007, de 22 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque, fue aprobado el Reglamento de Régimen Interior del Patronato, publicado mediante resolución de 9 de enero de 2008, de la Dirección General del Medio Natural (*DOE* 28-1-2008).

Por otra parte, como se señaló en los dos informes anteriores, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, tras la modificación efectuada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, obligó la existencia de un Plan Rector de Uso y Gestión para Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Zonas de Interés Regional y Corredores Ecológicos y de Biodiversidad. Sin embargo, debido a las presiones locales fue paralizada la aprobación de estos planes que la propia Ley como el «instrumento básico de gestión» de los mencionados espacios naturales. Pues bien, a lo largo del 2008 únicamente consta la aprobación, mediante Orden de 28 de enero de 2008, del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos (*DOE* 19-2-2008).

No obstante, aún de forma lenta, continúa la tramitación de otros PRUG. Así, la Junta Rectora del Parque Natural de Cronalvo aprobó, el 11 de junio de 2008, por unanimidad de todas las partes representadas, el texto de PRUG. Y por Resolución del Director General del Medio Natural de 3 de septiembre de 2008 se aprobó iniciar el procedimiento de modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Cronalvo, previo a la aprobación del Plan de Uso y Gestión del Parque. El proyecto de modificación permitirá el ejercicio de la caza «ordenada», siguiendo el criterio plasmado el año anterior 2007 con la modificación del PORN del Parque Natural «Tajo Internacional». Y en relación con este último, el PN «Tajo Internacional», y a interpelación de la oposición sobre el retraso en la

aprobación del PRUG, el Consejero alegó la necesidad de alcanzar un consenso con todos los intereses implicados, así como a la aprobación del plan similar en Portugal (*Diario de Sesiones* nº 25, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 26, 23 de octubre de 2008).

De otra parte, y como consecuencia de la construcción de la Autovía Trujillo-Cáceres A-58, y del paso de ésta por la ZEPA Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes, el Ministerio de Fomento suscribió, con fecha de 28 de diciembre de 2007, un Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Extremadura con la finalidad de incorporar medidas compensatorias por afección a la Red Natura. El citado convenio establece medidas de ecodesarrollo por un montante total de 6 millones de euros distribuidos a lo largo de cuatro años. Y, para hacer efectivas estas ayudas fue aprobado el Decreto 71/2008, de 25 de abril, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas de ecodesarrollo en la ZEPA y ZIR Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes, y se establece la convocatoria para el ejercicio 2008. (*DOE* 2-5-2008). De acuerdo con el citado Convenio sería objeto de subvención en el 2008, entre otras actividades, las siguientes: siembras de cereal o cereal-leguminosa; rehabilitación de tejados en casas rurales, con el objeto de implantar o reforzar colonias de cernícalo primilla; sustitución de vallados con alambres de espino por vallados no perjudiciales para la fauna silvestre.

Finalmente, al amparo del Decreto 3/2006, de 10 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas, fue aprobada la Orden de 6 de mayo de 2008 por la que se convocan, para el ejercicio 2008, las ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas (*DOE* 15-5-2008). Para el ejercicio económico 2008, la dotación presupuestaria disponible para el pago de las subvenciones contempladas en esta Orden es de 320.000 euros. Las ayudas establecidas en esta convocatoria en régimen de concurrencia competitiva, son cofinanciadas con fondos de la Unión Europea, del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Extremadura 2007-2013 (FEADER). Las acciones subvencionables son de dos tipos: actividades en materia de conservación de la naturaleza (tales como 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 C.A. de Extremadura); y actividades de gestión sostenible de los aprovechamientos (construcción y/o mejora de charcas y bebederos para la fauna; cambio de cerramiento con alambre de espino por malla; construcción de vivares...).

2.3. FAUNA Y FLORA SILVESTRE

Durante el 2008 únicamente puede reseñarse la aprobación de diversos planes relativos a especies incluidas en el Decreto 37/2001, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura (así como en el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas):

Orden de 14 de noviembre de 2008 por la que se aprueba el Plan de conservación de *Coenagrion mercuriale* en Extremadura y se ordena la publicación del mismo (DOE 4-12-2008).

Orden de 14 de noviembre de 2008 por la que se aprueba el Plan de manejo de *Gomphus graslinii* en Extremadura y se ordena la publicación del mismo (DOE 4-12-2008).

Orden de 14 de noviembre de 2008 por la que se aprueba el Plan de recuperación de *Macromia splendens* en Extremadura y se ordena la publicación del mismo (DOE 4-12-2008).

Orden de 14 de noviembre de 2008 por la que se aprueba el Plan de conservación del hábitat de *Oxygastra curtisii* en Extremadura y se ordena la publicación del mismo (DOE 4-12-2008).

2.4. CAZA Y PESCA

En el ámbito estrictamente normativo sólo cabe mencionar dos disposiciones menores. De un lado, el Decreto 211/2008, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a los clubes deportivos locales de cazadores que realicen actividades de mantenimiento, conservación y mejora de los recursos naturales cinegéticos (DOE 17-10-2008), por el que se deroga al Decreto 130/2002, de 24 de septiembre, modificado por el Decreto 121/2005, de 10 de mayo, por el que se establecía y regulaba el régimen de subvenciones a los Clubes Locales de Cazadores que colaboren con la Dirección General competente en materia de caza, en materia de conservación, fomento y mejora de la riqueza cinegética en Extremadura. La nueva disposición viene obligada por los nuevos parámetros establecidos en el Reglamento (CE) núm. 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER y el Reglamento (CE) núm. 1320/2006, de la Comisión, de 5 de septiembre de 2006, por el que se establecen normas para la transición a la ayuda al desarrollo rural establecida en el citado Reglamento (CE) núm. 1698/2005, del Consejo. En concreto, se consideran actividades subvencionables las siguientes: mejora de hábitats (desbroces de matorral, siembras); infraestructuras nece-

sarias para la ordenada gestión cinegética (construcción de comederos y bebederos); desinfectación; repoblaciones con especies cinegéticas; estudio y elaboración de planes especiales de ordenación y aprovechamientos cinegéticos; contrataciones de guardas de caza o de personal para el control de los métodos selectivos de control de predadores que se utilicen en los cotos; instalación de cerramientos para la gestión cinegética.

De otro lado, cabe reseñar la Orden de 16 de diciembre de 2008 por la que se regulan determinados aspectos de tramitación de las autorizaciones administrativas de cotos de caza (*DOE* 24-12-2008). Mediante esta disposición se suprime la necesidad de solicitar la renovación expresa de estas autorizaciones que se prorrogan por dos años más, siempre que se sigan dando los presupuestos de hecho y jurídicos exigibles para otorgarlas y los terrenos acotados sigan contando con un Plan especial de ordenación y aprovechamiento cinegético autorizado.

En el plano de la ejecución de la política en materia de caza cabe señalar dos tipos de actuaciones. De un lado, mediante resolución de 18 de enero de 2008, de la Dirección General del Medio Natural, se estableció la oferta pública de caza, en terrenos cinegéticos gestionados por la Junta de Extremadura, para la temporada 2008-2009 (*DOE* 31-1-2008), resolución que fue modificada por resolución de 1 de abril de 2008 (*DOE* 9-4-2008), debido a la imposibilidad de disponer de todos los terrenos que integraban los Cotos Regionales.

De otro lado, cabe mencionar la resolución de 5 de agosto de 2008, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se anula el Coto Regional de Caza de Valdecaballeros (*DOE* 19-8-2008), por considerarse que si la finalidad a la que deben responder estos Cotos es la de facilitar el ejercicio de la caza en régimen de igualdad a todos los ciudadanos que lo deseen, aquélla resulta sobradamente alcanzada en la totalidad de la Comunidad Autónoma, sin que para ello resulte imprescindible el mantenimiento del Coto Regional de Caza de Valdecaballeros, además de constatarse la existencia de intereses sobre aprovechamientos en tales terrenos que resultan incompatibles con la gestión pública cinegética. Seguidamente, dado que tras la anulación indicada los terrenos afectados pasaron de tener la consideración de terrenos cinegéticos de régimen especial gestionados directamente por la Junta de Extremadura a terrenos cinegéticos de aprovechamiento común, la falta de planificación cinegética que caracteriza a esta clase de terrenos y la posibilidad del ejercicio de la caza para todos ciudadanos que cuenten con licencia de caza podía provocar un aprovechamiento abusivo de los recursos cinegéticos, con la correspondiente pérdida no deseable de estos recursos, se acordó

suspender los aprovechamientos cinegéticos de los terrenos que formaban parte del Coto Regional de Caza de Valdecaballeros hasta la anulación del mismo (resolución de 21 de agosto de 2008 de la Dirección General del Medio Natural, *DOE* 26-8-2008).

De modo similar, mediante resoluciones de 14 de octubre de 2008, de la Dirección General del Medio Natural, si bien no se anula sí se reduce la extensión de los Cotos Regionales de Caza de Cañamero, Gargantilla y Matallana (*DOE* 23-10-2008), y, en consecuencia, mediante sendas resoluciones de igual fecha de 14 de octubre de 2008, de la Dirección General del Medio Natural se suspenden los aprovechamientos cinegéticos de los terrenos que formaban parte de los Cotos Regionales de Caza de Cañamero, Gargantilla y Matallana (*DOE* 23-10-2008).

De otra parte, en relación con la anunciada nueva Ley de Caza, a respuesta de una pregunta parlamentaria, el Consejero del ramo adelantó algunos de los pilares de esa futura Ley: «Por dar algunos de los principales rasgos que tendrá la nueva ley, se apartará de la anterior en cuanto a la titularidad del aprovechamiento cinegético. Nos vamos a separar del concepto de *concesión administrativa* para reconocerle el derecho de la titularidad del aprovechamiento cinegético a los propietarios del terreno o a los poseedores de los derechos reales. Esta vinculación, lógicamente, no podrá ser absoluta, estará sujeta a una regulación administrativa, que pretendemos que sea significativamente menor que en la actual redacción de la ley, que se aproxime más a una relación contractual. Como ejemplo muy significativo: una buena parte de lo que ahora son autorizaciones administrativas va a convertirse en simples notificaciones, lo cual llevará a una gran simplificación burocrática» (*Diario de Sesiones* nº 15, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 22, 22 de mayo de 2008). Posteriormente, en otra comparecencia parlamentaria, el Consejero se comprometió a presentar el proyecto de Ley en la Cámara a lo largo del primer semestre de 2009, después de enviarlo al Consejo Regional de Caza (*Diario de Sesiones* nº 25, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 22, 9 de octubre de 2008).

Por último, en materia de pesca, únicamente reseñar que la Consejería elaboró durante el 2008 borrador que modificará la actual Ley de Pesca en la Comunidad Autónoma, que se ha sometido ya al Consejo Asesor Regional de Pesca, y cuyo capítulo más relevante es el referido a la autorización de la pesca nocturna.

2.5. MONTES Y PATRIMONIO FORESTAL

De un lado, cabe mencionar algunas disposiciones de alcance menor relativas al Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Así, en aplicación del Decreto 123/2005, de 10 de mayo, por el que se aprobó el Plan INFOEX, y al igual que en años anteriores, cabe citar la Orden de 19 de mayo de 2008 por la que se establece, la época de peligro alto de incendios forestales, y se ajustan determinadas prohibiciones, limitaciones y autorizaciones para el uso del fuego durante el año 2008 (*DOE* 27-5-2008). En concreto, se declara época de peligro alto de incendios forestales durante el año 2008, el período comprendido entre el 2 de junio y el 15 de octubre, que podrá prorrogarse si las condiciones meteorológicas lo aconsejan (al año anterior se adelantó el 28 de mayo). Además, por Orden de 7 de octubre de 2008 se modificaron las zonas de coordinación del Plan INFOEX (*DOE* 21-10-2008). La modificación tiene por objeto mejorar la disponibilidad de los Coordinadores de Zona y del resto del personal laboral únicamente para la época de peligro bajo y hasta tanto se apruebe nueva legislación sobre esta materia.

De otro lado, puede mencionarse el Decreto 201/2008, de 26 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la gestión sostenible de los montes (*DOE* 2-10-2008), y que viene a sustituir al anterior Decreto 83/2004, de 1 de junio. El Decreto parte de la conveniencia de involucrar a los titulares de los montes en una adecuada gestión técnica y material, para lo cual se concede especial importancia a los proyectos de ordenación, planes dasocráticos y planes técnicos de ordenación y gestión de montes (cuya elaboración se incluye entre las actuaciones subvencionables). Asimismo, para optimizar el reparto de los fondos, se introduce la novedad de prestar mayor apoyo a los titulares forestales cuya gestión silvícola esté en consonancia con la estrategia forestal de Extremadura, además de potenciar las situaciones en las que existe una riqueza natural reconocida por la normativa de conservación extremeña o por las directivas comunitarias. En concreto, se establecen cuatro líneas de ayudas diferenciadas: aumento del valor económico de los bosques; primera forestación de tierras no agrícolas (ya existente antes); recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas; y ayudas a inversiones no productivas. Por lo demás, estas ayudas se establecen en el marco del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el cual participa en la financiación de las mismas.

Por último, en respuesta a una pregunta parlamentaria sobre el grado de cumplimiento del Plan Forestal de Extremadura, el Consejero del ramo

anunció que, dado que se iniciaba un nuevo programa operativo de fondos europeos (el 2007-2013), era conveniente proceder a una revisión y actualización del Plan Forestal de Extremadura, en la que introducir algunos elementos novedosos con respecto al momento en el que se aprobó, como la consideración de los bosques como sumidero de CO₂ en el marco de la lucha contra el cambio climático (*Diario de Sesiones* n.º 15, VII Legislatura, Sesión Plenaria n.º 16, 24 de abril de 2008). Y, en tal sentido, en noviembre se abrió a la participación pública la revisión del Plan Forestal de 2004, para su adaptación a las nuevas políticas nacionales y comunitarias en materia forestal y medioambiental (Estrategia española para el uso sostenible de la diversidad biológica, Estrategia del Cambio Climático, Programa nacional contra la desertificación y Plan español de la Dehesa, entre otras).

2.6. MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA

Únicamente cabe citar dos disposiciones de orden menor. De un lado, la Orden de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 de septiembre de 2008 por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales en la Comunidad Autónoma de Extremadura (*DOE* 29-9-2008), y que deroga la anterior Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 8 de junio de 2007 (de la que se dio cuenta en el informe anterior), debido, una vez más, a la necesidad de incorporar las nuevas modificaciones tanto del ámbito comunitario como nacional, tanto en el Reglamento (CE) 1782/2003, de 29 de septiembre por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa, en el marco de la Política Agrícola Común como en el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

De otro lado, en ejecución del Real Decreto 987/2008, de 13 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones destinadas a determinados proyectos de mejora de la gestión medioambiental de las explotaciones porcinas, se dictó la Orden de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de 26 de septiembre de 2008 por la que se convocan subvenciones destinadas a determinados proyectos de mejora de la gestión medioambiental de las explotaciones porcinas (*DOE* 1-10-2008). Lo cierto es que, al margen de la preocupación ambiental, se admite que el incremento en los subproductos generados en las explotaciones porcinas, sector de importancia mayúscula en esta región, se está revelando como el principal factor limitante del crecimiento de este sector ganadero, por lo que

se pretende fomentar el desarrollo de sistemas de gestión conjuntos que ofrezcan soluciones innovadoras a los actuales problemas de purines de estas explotaciones, facilitando su valorización para diferentes usos.

2.7. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

En este ámbito destaca la aprobación por parte del Gobierno extremeño de dos Planes Territoriales, los cuales, de acuerdo con la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –art. 54– y el Reglamento de Planeamiento de Extremadura, aprobado por Decreto 7/2007, de 23 de enero –art. 14–, tienen por objeto la definición integral de los elementos básicos que estructuran el ámbito geográfico correspondiente. Además, debe señalarse que los Planes Territoriales vinculan a los planes urbanísticos –art. 58 Ley 15/2001–. En concreto, los Planes Territoriales aprobados son los siguientes:

Decreto 242/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial de Campo Arañuelo (*DOE* 27-11-2008). Su ámbito territorial se extiende a los municipios de Almaraz, Belvís de Monroy, Berrocalejo, Bohonal de Ibor, Casatejada, Casas de Miravete, El Gordo, Higuera de Albalat, Majadas, Mesas de Ibor, Millanes de la Mata, Navalmoral de la Mata, Peraleda de la Mata, Romangordo, Saucedilla, Serrejón, Talayuela, Rosalejo, Toril, Valdehúncar y Valdecañas de Tajo.

Decreto 243/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial de La Vera (*DOE* 27-11-2008). Su ámbito territorial se extiende a los municipios de Aldeanueva de la Vera, Arroyomolinos de la Vera, Collado de la Vera, Cuacos de Yuste, Garganta la Olla, Gargüera, Guijo de Santa Bárbara, Jaraíz de la Vera, Jarandilla de la Vera, Losar de la Vera, Madrigal de la Vera, Pasarón de la Vera, Robledillo de la Vera, Talaveruela de la Vera, Tejeda de Tiétar, Torremenga, Valverde de la Vera, Viandar de la Vera y Villanueva de la Vera.

Por lo demás, a lo largo del 2008 la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura aprobó con carácter definitivo múltiples modificaciones puntuales de normas subsidiarias de planeamiento municipal, y en no pocos casos el objeto de estas modificaciones consistió en la reclasificación de suelo no urbanizable de especial protección (generalmente de protección agrícola y, en menos casos, de regadío o ecológica) bien a suelo no urbanizable de uso común (por ejemplo, para instalación de planta fotovoltaica o vinculado a uso hotelero) o bien a suelo urbanizable para distintos usos (industrial, residencial...).

3. ORGANIZACIÓN

Debido a la constitución al año anterior del nuevo Gobierno y al consiguiente de las Consejerías de la Junta de Extremadura, a lo largo del 2008 no se realizó ningún cambio relevante en la organización de la Administración ambiental extremeña, de modo que las competencias ambientales siguen residenciadas, en virtud del Decreto del Presidente 17/2007, de 30 de junio, por el que se modifican la denominación, el número y competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente.

No obstante, puede reseñarse un cambio organizativo ya previsto el año anterior. En efecto, el citado Decreto del Presidente 17/2007 atribuyó a la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, entre otras, las competencias en materia de política forestal. No obstante, el Decreto 187/2007, de 20 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, dispuso en su disposición transitoria única que el Servicio de Prevención y Extinción de Incendios permanecería adscrito a la Dirección General de Desarrollo e Infraestructuras Rurales de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural hasta la finalización del año 2007. De este modo, desde el 1 de enero de 2008 ha quedado orgánicamente integrado en la Dirección General del Medio Natural, a quien corresponde las competencias de coordinación, prevención y lucha contra incendios forestales, así como las inversiones, mantenimiento y mejoras de las infraestructuras de protección contra aquello. Asimismo se adscribirán los medios humanos y materiales que con carácter general dan soporte y auxilio administrativo al mencionado Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.

Finalmente, la distribución de las competencias ambientales no se vio afectada por el Decreto del Presidente 11/2008, de 8 de octubre, por el que se modificó la distribución de competencias entre las Consejerías que conforman la Administración Autonómica (*DOE* 24-10-2008).

4. EJECUCIÓN

4.1. ACTIVIDAD DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

A lo largo de 2008 la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental, efectuó un total de 233 declaraciones de impacto ambiental, y 42 resoluciones sobre autorizaciones ambientales integradas, de las cuales 20 incluían la declaración de impacto ambiental (se computan las declaraciones

publicadas a lo largo del 2008 en el *DOE*). Por tipos de actividad, las resoluciones indicadas pueden desglosarse como sigue:

Declaraciones de impacto ambiental:

- instalaciones de energía solar fotovoltaica: 72 (todas favorables excepto dos y una parcial)
- explotaciones de recurso minero de Sección A): 35 (todas favorables excepto seis)
- explotaciones de de recurso minero de Sección C): 8 (5 favorables y tres negativas)
- explotaciones porcinas: 16 (compatibles)
- ordenación urbanística: 4 (compatibles)
- planta de producción de bioetanol: 1 (compatible)
- planta de producción de biodiesel: 1 (compatible)
- explotación ganadera: 2 (compatibles)
- urbanización vinculada a uso turístico (apartamentos turísticos con instalaciones deportivas): 1 (compatible)
- complejo de ocio «faunístico»: 1 (compatible)
- polígono industrial declarado Proyecto de Interés Regional: 2 (compatibles)
- parque eólico: 2 (uno compatible y otro no)
- mejora de tendido eléctrico: 1 (compatible)
- proyecto urbanístico declarado de de Interés Regional: 1 (compatible)
- planta de tratamiento de residuos: 1 (desfavorable)
- planta de galvanización de acero: 1 (compatible)
- instalación de aprovechamiento energético de los gases de escape de los turbocompresores: 1 (compatible)

Como puede observarse de la tabla siguiente, si excluimos el dato de los parques eólicos (que será tratado de forma específica más adelante), el número y tipos de proyectos evaluados son muy similares a los del año anterior (de 137 a 148).

Tipos de proyectos	2007	2008
instalaciones de energía solar (fotovoltaica y térmica)	78	72
explotaciones de recurso minero de Sección A)	27	35
explotaciones de de recurso minero de Sección B):	2	–
explotaciones de recurso minero de Sección C)	5	8
explotaciones porcinas	13	16
Parques eólicos	–	85
Otros proyectos	12	17
Total	137	233

Dejando al margen el caso específico de los parques eólicos, en general, las declaraciones de impacto ambiental consideran que los proyectos examinados no presentan impactos ambientales críticos, y que los impactos ambientales de efectos moderados y/o severos pueden ser corregidos con la aplicación de las medidas correctoras incluidas en el estudio de impacto ambiental y en la propia declaración de impacto. Y en los casos en los que se decide una declaración ambiental negativa, la razón más común es la afección irreversible a la Red Natura 2000.

Mención particular merece el caso del proyecto de complejo de ocio «Jertenatura». Se trata de una modificación de un proyecto anterior (denominado «Parque de Aventura, Parque Faunístico-Ecológico y Albergue de Turismo»), y que había sido declarado incompatible en la declaración de impacto del año anterior. Este segundo proyecto al que, a diferencia del precedente, no se formularon alegaciones en el trámite de información pública, es declarado compatible con un importante condicionado ambiental (DOE 11-6-2008).

En el caso más común de proyectos de instalaciones de energía solar fotovoltaica, destaca el alto porcentaje de declaraciones favorables (70 de 72). No puede desconocerse el hecho de que es a la propia Consejería de Industria, Energía y Medioambiente, a través de la Dirección General de Planificación Industrial y Energética, a quien corresponde emitir la autorización administrativa prevista en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para la ejecución del proyecto. Con todo, algunas declaraciones han sido negativas, debido a las razones siguientes: afección de la ZEPA «Río y Pinares del Tiétar» (DOE 10-3-2008); afección a especie sensible a la alteración del hábitat (DOE 28-5-2008). Especialmente conflictivo fue un proyecto de infraestructuras de evacuación correspondientes a instalaciones de pro-

ducción de energía eléctrica en régimen especial (termosolar), al cual se opusieron desde varias organizaciones ecologistas (SEO Birdlife y Adenex) debido a su potencial impacto sobre varios espacios de la Red Natura 2000 (LIC «Río Gadiana Alto-Zújar» y ZEPA «Sierras Centrales y Embalse de Alange»). Por su parte, la Administración optó por declarar ambientalmente incompatibles algunos de los tramos del proyecto, admitiendo el resto (DOE 23-12-2008).

Mayor ha sido el porcentaje de declaraciones de impacto negativas referidas a proyectos de concesión de explotaciones de recursos mineros. En el caso de proyectos de concesión de explotaciones de recursos mineros de la Sección A) (extracción de rocas y áridos), las declaraciones desfavorables obedecen a diversas razones: afección de LIC «Río Gadiana Alto-Zújar» (DOE 5-2-2008); impacto sobre la fauna, paisaje y población (DOE 7-3-2008); afección a los usos agrícolas de suelo y al LIC «Río Gadiana Alto-Zújar» (DOE 17-3-2008); afección de la ZEPA-LIC «Puerto Peña-Sierra de Los Golondrinos» (DOE 5-6-2008); afección de la ZEPA «Río y Pinares del Tiétar» y LIC «Río Tiétar» (DOE 3-7-2008); proximidad de núcleo urbano e impacto sobre el paisaje (DOE 30-12-2008). También pueden señalarse algunas declaraciones de impacto negativas relativas a proyectos de concesión de explotaciones de recursos mineros de la Sección C): por afección de ZEPA «Sierras Centrales y Embalse de Alange» (DOE 24-1-2008); afección del LIC «Río Ortigas» y a lugar de interés arqueológico (DOE 23-7-2008 y 4-8-2008).

En relación al resto de proyectos sujetos a evaluación de impacto, debe destacarse, como caso especial de informe desfavorable, el relativo a un proyecto de planta de transferencia, valorización y eliminación de residuos, básicamente por dos razones: de un lado, la ejecución y puesta en marcha del proyecto conllevaría una afección crítica para especies incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura dentro de la categoría «sensibles a la alteración de su hábitat» (principalmente para aves estepáricas), pues la ubicación prevista para la instalación industrial se encuentra a unos 50 metros de límite de una ZEPA («Llanos de Zorita y Embalse de Sierra Brava»); y, de otro lado, el proyecto no sería conforme con el principio de jerarquía en la gestión de residuos establecido en el artículo 1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, pues la instalación industrial proyectada planteaba el destino a eliminación en vertedero de 141.600 toneladas de residuos al año frente a la valorización de 27.000 toneladas al año de residuos más 5.200 unidades de cubitainers al año, lo que supondría aproximadamente un porcentaje de valorización de un 16% de los residuos gestionados en la planta (DOE 25-9-2008).

Autorizaciones ambientales integradas (se computan las resoluciones publicadas a lo largo del 2008 en el *DOE*): 42

- explotaciones porcinas: 22
 - explotaciones avícolas: 1
 - instalaciones de residuos: 5
 - fábrica de fertilizantes líquidos: 1
 - planta de galvanización: 3
 - complejo siderúrgico: 1
 - fábrica de vidrio: 1
 - instalación de aprovechamiento energético de los gases de escape de los turbocompresores: 1
 - matadero y sala de despique de ganado: 2
 - fábrica de piensos compuestos: 1
 - planta de producción de sulfato de aluminio: 1
 - planta de lacado y corte de aluminio: 1
 - planta de producción de biodiesel: 1
 - fábrica de ladrillo cerámicos: 1
- En relación con el año anterior 2007, se aprecia un importante incremento en el número de autorizaciones ambientales integradas (casi el doble), si bien el grueso de las mismas, como se puede apreciar en la tabla siguiente, siguen siendo las explotaciones porcinas.

Tipo de actividades	2007	2008
explotaciones porcinas	15	22
explotaciones avícolas	2	1
planta de galvanización	1	3
planta de producción de biodiesel	1	1
fábrica de piensos compuestos	1	1
Otros	3	14
Total	23	42

En cuanto a su contenido, de los 42 procedimientos de autorizaciones ambientales integradas, todos salvo uno, fueron de otorgamiento de la autorización, con el condicionamiento correspondiente. El único caso de desestimación de la autorización es el referido más arriba sobre un proyecto de planta de transferencia, valorización y eliminación de residuos (DOE 25-9-2008).

4.2. PRESUPUESTO EN MATERIA AMBIENTAL

De acuerdo con la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2009, el presupuesto asignado a los dos principales programas presupuestarios fue el siguiente:

443A Protección y mejora del medio ambiente: 39.893.143

533A Protección y mejora del medio natural: 75.373.344

Si se comparan las cantidades (nominales) de últimas Leyes anuales de presupuestos de la Comunidad, se aprecia un importante aumento:

Año	Programa 443A	Programa 533A	Total
2006	42.045.031	38.709.901	80.754.932
2007	38.325.583	44.201.926	82.525.509
2008	39.893.143	75.373.344	115.266.487

Asimismo, como en años precedentes, se contempla una consignación por importe de 350.000 € para la financiación de determinadas ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y de conservación de la naturaleza. En general, se observa una tendencia a la disminución de estas ayudas, tal como se refleja en la tabla siguiente (si bien debe reseñarse que en el año 2008 se incorporó una nueva línea de ayudas para el desarrollo de proyectos de voluntariado ambiental, de la que se da cuenta más abajo):

Año	Asignación global
2006	430.000 €
2007	404.567 €
2008	350.000 €

La distribución de estas ayudas es la siguiente:

– Las ayudas para el desarrollo de proyectos de educación ambiental es 90.566,00 € a cargo del proyecto Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza (2008.15.05.0018).

– Las ayudas para el desarrollo de proyectos de conservación de la naturaleza es de:

129.717,00 €) a cargo del proyecto denominado «Gestión sostenible de espacios naturales y especies protegidas», cofinanciados con FEADER en un 63%.

129.717,00 €) a cargo del proyecto denominado «Conservación y desarrollo Natura 2000 en medio forestal: actuación horizontal inversiones no productivas 227.1», cofinanciados con FEADER en un 77,4%.

De otro lado, se prevé una dotación para el desarrollo de proyectos de voluntariado ambiental de 80.000 euros procedentes de la Aplicación Presupuestaria 15.05.443A.489.00 de los presupuestos generales anuales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con cargo al proyecto Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza.

Finalmente, deben añadirse los fondos destinados a GESPEA (Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A.U.), sociedad gestora en materia de residuos sólidos urbanos y asimilables y dependiente de GPEX (Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A.U.)

4.3. EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN Y VOLUNTARIADO AMBIENTAL

Con la finalidad de promover una conciencia pública en materia de Medio Ambiente que estimule la participación de todos en la conservación de la naturaleza y nuestro entorno, la Junta de Extremadura aprobó el Decreto 4/2006, de 10 de enero, por el que se establece y regula el régimen jurídico de una línea de ayudas a actividades y proyectos de Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza, dirigida a asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro relacionadas con la Educación Ambiental y el Medio Ambiente. En aplicación de esta disposición, siguiendo el criterio de los años anteriores y con cargo a los créditos presupuestarios antes indicados, fue aprobada la Orden de 11 de febrero de 2008 por la que se convocan ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y de conservación de la naturaleza por el procedimiento de concurrencia competitiva (DOE 18-2-2008). Las subvenciones tenían dos objetos:

Proyectos de Educación Ambiental: proyectos para el desarrollo sostenible y proyectos dirigidos a la sensibilización pública sobre la problemática de los residuos, ahorro de energía, ahorro de agua, transporte y mejora del entorno (campañas de divulgación, cuadernos didácticos sobre medio ambiente, exposiciones temáticas...).

Proyectos de Conservación de la Naturaleza: Proyectos orientados a la buenas prácticas en materia de caza y pesca; campañas de información y sensibilización sobre los Incendios Forestales, el Cambio Climático, la Recogida Selectiva de Residuos Sólidos Urbanos, los Espacios Protegidos; campañas de divulgación sobre la Red Natura 2000 y la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura; estudios de especies protegidas incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura...).

La convocatoria fue resuelta por Resolución de 1 de agosto de 2008, de la Dirección General del Medio Natural (DOE 20-8-2008).

Con cargo del proyecto Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza fueron concedidas un total de 62 ayudas, por un importe que oscila entre 600 y 5.000 euros, y cuyos destinatarios principales fueron asociaciones de padres y madres de alumnos (AMPAs), asociaciones de mujeres, de vecinos, culturales, juveniles y universidades populares, entre otras. La cifra de proyectos financiados es similar a la del año anterior (65).

Con cargo del proyecto denominado «Gestión sostenible de espacios naturales y especies protegidas» fueron concedidas un total de 30 subvenciones, con cantidades que oscilan entre los 1.200 € y los 28.000 concedidos a Adenex. Los destinatarios de estas ayudas son también muy variados: sociedades deportivas de caza y pesca, asociaciones de empresarios, de pensionistas, de trabajadores autónomos, comunidades de regantes, de ecologistas (destacando en este caso Adenex).

Con cargo del proyecto denominado «Conservación y desarrollo Natura 2000 en medio forestal»: fueron concedidas un total de 23 subvenciones, con cantidades que oscilan entre los 600 y los 26.000 € (Acción por el Mundo Salvaje). Los destinatarios de estas ayudas son de nuevo muy variados: asociaciones ecologistas, juveniles, culturales, de amas de casa, AMPA, entre otras. Si unidos las ayudas de este proyecto al anterior, el total de ayudas para proyectos de conservación de la naturaleza asciende a 53, cantidad que se queda sensiblemente por debajo del año anterior (64).

De otro lado, mediante Decreto 340/2007, de 28 de diciembre, se estableció una línea de ayudas a actividades y/o proyectos de voluntariado ambiental (DOE 8-1-2008) y se realizó la convocatoria para el ejercicio de 2008,

dotada con 80.000 € con cargo –como se señaló antes– al proyecto Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza. A esta convocatoria concurrieron 26 proyectos, de los cuales obtuvieron subvención un total de 14 proyectos, de los cuales se beneficiaron fundamentalmente, con cantidades que oscilan entre los 3.000 y los 9.000 €, asociaciones ecologistas y de defensa de la naturaleza (como Adenex y Seo Bird Life, Acción por el Mundo Salvaje), más alguna entidad como Cruz Roja Española (DOE 16-9-2008).

Asimismo, mediante Orden de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de 22 de abril de 2008 (DOE 30-4-2008), se modificó la Orden de 4 enero 2006 por la que 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. Hasta ahora, y mediante la figura del «convenio de colaboración», la gestión de estas instalaciones se llevaba a cabo por los Ayuntamientos, abonando la Junta de Extremadura una cantidad anual según memoria de actuaciones. Con esta modificación se posibilitan nuevas modalidades de gestión.

Finalmente, puede darse cuenta de las reuniones del *Consejo Asesor de Medio Ambiente*. Así, tuvo lugar una sesión el 5 de mayo de 2008, en la cual se trató, entre otros asuntos, sobre los planes rectores de uso y gestión (PRUG) del Parque Natural de Cornalvo y las ZEPA «Llanos y Complejo Lagunar de La Albuera» y «Puerto Peña-Sierra de los Golondrinos», estrategias extremeñas sobre cambio climático, regulación de los parques zoológicos en Extremadura, planes de manejo de artrópodos, cesión de especies de fauna protegida, centros de cría en cautividad, etc. Además, tuvo lugar otra reunión el 25 de septiembre en la cual se trataron los temas siguientes: Anteproyecto de la Ley de Prevención y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Plan de Gestión de la ZEPA «Llanos y complejo Lagunar de la Albuera», y Decreto por el que se regulan las condiciones para la instalación de cerramientos cinegéticos y no cinegéticos.

4.4. ENERGÍAS RENOVABLES

Al igual que el año anterior, como se ha podido comprobar antes, a lo largo de 2008 se mantuvo el impulso en la implantación de instalaciones de energía solar fotovoltaica (70 proyectos informados favorablemente, pues todo proyecto de más de un megavatio está sometido a evaluación de impacto ambiental). Dado que para que un promotor cobre la prima económica fijada por el Gobierno de la Nación por producir energía eléctrica en una planta fotovoltaica era necesario que entrara en funcionamiento antes de septiembre de 2008, como declaró el propio Consejero del ramo, a lo largo

del 2008 se ha producido «una carrera contrarreloj en la que tiramos todos en la misma dirección: los promotores, los fabricantes de equipos, los instaladores, las ingenierías, las empresas eléctricas y, por supuesto, la Administración» (*Diario de Sesiones* nº 15, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 12, 14 de febrero de 2008).

En relación con las pequeñas instalaciones para autoconsumo, el gobierno de la Junta de Extremadura ha expresado que las instalaciones fotovoltaicas de pequeña potencia representan el concepto de generación distribuida con un mínimo impacto ambiental, debiendo facilitarse su implantación en la medida de lo posible (*DOE* 12-3-2008). Y a tal objeto aprobó, como medida de fomento de las energías renovables, la Orden de 10 de marzo por la que se regula el procedimiento de acceso a la red de distribución de pequeñas instalaciones fotovoltaicas (entendiendo por tales las de potencia total nominal igual o inferior a 300 KW y cuando el punto de evacuación coincida con un punto de suministro de energía eléctrica y el promotor de la planta sea el titular del punto de suministro). Además, en el marco de un convenio de colaboración suscrito con el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), se aprobó la Orden de 11 de julio de 2008 por la que se convoca la concesión de ayudas para el aprovechamiento de la energía solar (*DOE* 22-7-2009).

Así, a finales de noviembre, el propio Consejero declaró el 2008 como el año de las fotovoltaicas en Extremadura, dado el notable crecimiento que han desarrollado las plantas esta tecnología durante los últimos meses en la región. Según los datos que aportó, en apenas once meses se incrementó la potencia en funcionamiento de 57 megavatios a los 400 Mw, lo cual supone más del 10% del consumo de la región de energía eléctrica. Y unos meses antes anunció el Consejero el compromiso de alcanzar en el 2012 el 20% de contribución de las energías renovables al total de consumo de energía eléctrica de Extremadura (*Diario de Sesiones* nº 15, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 12, 14 de febrero de 2008).

En todo caso, la gran novedad respecto al 2007 ha sido la relativa a los proyectos de parques eólicos. En efecto, si bien la Junta de Extremadura aprobó el Decreto 192/2005, de 30 de agosto, por el que se permite la realización, en suelo no urbanizable, de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la eólica, con la única salvedad de las zonas protegidas precisadas en su Anexo, y sometiendo la posibilidad de la instalación a la obtención de la correspondiente autorización administrativa sectorial con evaluación de impacto ambiental, en medio de una gran polémica, el Consejo de Gobierno denegó en junio de 2007 las 116 solicitudes de autorización

de parques eólicos presentadas por 22 promotores con el apoyo de Ayuntamientos y Mancomunidades. Básicamente, de las 116 solicitudes presentadas sólo 46 pudieron ser sometidas a declaración de impacto ambiental y, de ellas, sólo 28 tuvieron declaración de impacto ambiental favorable.

Con todo, simultáneamente a las resoluciones denegatorias, la Administración extremeña abrió una nueva convocatoria para presentación de solicitudes de autorización de parques eólicos, iniciándose un nuevo proceso de tramitación de solicitudes. El plazo para la presentación de solicitudes terminó el 7 de diciembre de 2007, presentándose 98 solicitudes correspondientes a veintiuna empresas promotoras, muchas de ellas referidas a proyectos coincidentes con los presentados en la primera convocatoria. El propio Consejero, tras señalar que en Extremadura el recurso eólico es escaso y que la política de la Junta de Extremadura es vincular la instalación de parques eólicos a la creación de puestos de trabajo, expresó su convencimiento de que, por distintas razones, sólo una pequeña parte de estos 98 proyectos formulados llegarán a convertirse en realidad (*Diario de Sesiones* nº 15, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 12, 14 de febrero de 2008).

No obstante, con objeto agilizar el proceso de implantación de estas instalaciones, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 56/2008, de 28 de marzo, por el que se establece la habilitación urbanística de suelos no urbanizables para instalaciones de energía eléctrica a partir de energía eólica en la Comunidad Autónoma de Extremadura (*DOE* 3-4-2008). En virtud de esta disposición se precisa que, a los efectos de la acreditación de la idoneidad urbanística de los terrenos exigida por el citado Decreto 192/2005, de 30 de agosto, que la declaración resultante de la evaluación ambiental que se practique en el procedimiento de autorización sectorial producirá los efectos propios de la calificación urbanística exigible, en su caso y en virtud de la legislación de ordenación territorial y urbanística, a la correspondiente superficie y comportará, por tanto, la viabilidad de la ejecución y explotación de instalaciones eólicas conforme al correspondiente proyecto, bastando así para la acreditación de la idoneidad urbanística de los terrenos que deban constituir el soporte de la pertinente instalación. A estos efectos, la autoridad competente para la realización de la evaluación ambiental recabará de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio informe urbanístico referido a la no prohibición de usos y a los condicionantes urbanísticos que deba cumplir la instalación eólica en la concreta ubicación de la que se trate.

Además, debido a las numerosas solicitudes formuladas y la voluminosa documentación que acompañaban, mediante acuerdo del Consejero de 2 de

junio de 2008 se amplió, en tres meses, el plazo de seis meses establecido en el citado Decreto 192/2005, de 30 de agosto, para la resolución del procedimiento de autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de energía eólica, a través de parques eólicos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 4-6-2008).

Finalmente, el 28 de agosto de 2008 la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental emitió 85 declaraciones de impacto, de las cuales 50 fueron negativas a los proyectos y el resto favorables (DOE 15-9-2008). Varios procedimientos próximos a la frontera han quedado pendientes de un informe preceptivo del Gobierno portugués. Las principales razones del carácter negativo de las declaraciones de impacto fueron: que el uso propuesto es incompatible con los valores de protección previstos en las normas urbanísticas locales, estando en muchos casos expresamente prohibido; por afección irreversible a espacios de la Red Natura 2000, y por impacto crítico a especies incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas, y, en algunos casos, afección directa a yacimientos arqueológicos catalogados.

El Consejero explicó el importante porcentaje de evaluaciones negativas por razones ambientales del siguiente modo: «Sobre los informes de impacto ambiental, conviene recordar que la mayoría de los parques eólicos, aunque se sitúen fuera de las zonas definidas como excluidas por el decreto, pero siempre en zonas donde hay viento. Por tanto, normalmente zonas altas, de difícil acceso, donde, por definición, hay una buena conservación del medio natural. Eso ha provocado que el porcentaje de informes ambientales desfavorables haya sido, en el caso de la energía eólica, significativamente más alto que en cualquier otro tipo de proyectos, como, por ejemplo, los fotovoltaicos. (...) En cuanto a los informes urbanísticos negativos, la mayoría se deben a la incompatibilidad de los parques eólicos con los usos permitidos en los planeamientos municipales: eso ha obligado a que los informes fueran negativos. Pero este es un defecto que es subsanable por parte de los ayuntamientos; siempre que un ayuntamiento así lo decide y los informes ambientales sean favorables, puede promover (y algún ayuntamiento y ya lo ha hecho) iniciativas para modificar ese planeamiento urbanístico y hacer compatible el uso eólico» (*Diario de Sesiones* nº 24, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 12, 25 de septiembre de 2008). Finalmente, 29 de agosto de 2008, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura autorizó 22 parques eólicos en Extremadura con una potencia de 470 MW totales, a desarrollar por 10 promotores diferentes mediante la instalación de 360 aerogeneradores.

Por otra parte, en ejecución del Decreto 200/2006, de 28 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras y primera convocatoria del

régimen de concesión de subvenciones para producción de energía térmica utilizando como combustible biomasa para uso doméstico, se aprobó la Orden de 28 de julio de 2008 por la que se convoca la concesión de subvenciones para la producción de energía térmica utilizando como combustible biomasa para uso doméstico (*DOE 1-8-2008*). Parte del importe de estas ayudas es con cargo al Estado en cumplimiento del convenio de colaboración suscrito con el IDEA.

4.5. RESIDUOS

En este sector debe destacarse la ya mencionada aprobación por parte de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental de cuatro autorizaciones ambientales integradas para cuatro vertederos de residuos gestionados por GESPEA (Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A.U.). Debe recordarse que GESPEA es una sociedad de GPEX (Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A.U.) creada en 1992 para llevar a cabo la gestión de las instalaciones construidas por la Junta de Extremadura para la recogida y tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos (R.S.U.) en la Comunidad de Extremadura, mediante el sistema de compactación de alta densidad sin cubrición en vertederos controlados. En los cuatro casos se trata de instalaciones de vertido para la gestión de los rechazos de la valorización de residuos sólidos urbanos de la zona. En concreto, las instalaciones autorizadas son las siguientes:

Resolución de 30 de abril de 2008: vertedero de residuos asociado al ecoparque de Badajoz (*DOE 16-5-2008*).

Resolución de 30 de abril de 2008: vertedero de residuos asociado al ecoparque de Mirabel (*DOE 16-5-2008*).

Resolución de 30 de abril de 2008: vertedero de residuos asociado al ecoparque de Navalmoral de la Mata (*DOE 16-5-2008*).

Resolución de 19 de mayo de 2008: vertedero de residuos asociado al ecoparque de Mérida (*DOE 3-6-2008*).

En el sentido opuesto, debe recordarse la desestimación (ya referida más arriba) del proyecto impulsado por una sociedad privada de planta de transferencia, valorización y eliminación de residuos en el municipio de Campo Lugar (*DOE 25-9-2008*), proyecto que contaba con la oposición de las organizaciones ecologistas que consideraron que se trataba de residuos peligrosos.

Por otro lado, a propósito de una pregunta parlamentaria sobre la situación de las escombreras ilegales que pueblan los entornos de muchos municipios extremeño, como consecuencia del auge en los últimos años del sector de la construcción, la Directora General anunció que en la revisión del Plan Integral de Residuos para Extremadura se ha incluido un capítulo específico para los residuos de construcción y demolición, que incluye la aprobación de un decreto autonómico. «En tal disposición se contemplará una ordenación por zonas para toda la explotación de los RCD generados en toda Extremadura y en la cual pueda participar el sector privado, ya que como todos sabemos, la situación actual no es sostenible ni tampoco abordable económicamente por los pequeños ayuntamientos con sus propios recursos» (*Diario de Sesiones* nº 164, VII Legislatura, Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, 26 de noviembre de 2008).

4.6. AGUAS

La Consejería de Fomento, que tiene atribuidas por Decreto del Presidente de la Junta de Extremadura 17/2007, de 30 de junio, las competencias transferidas del Estado en materia de saneamiento, abastecimiento, encauzamiento, defensa de márgenes y regadíos, a lo largo del 2008 ha puesto en marcha 11 proyectos de estaciones depuradoras de aguas residuales y los correspondientes colectores, mediante la declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras. En todos los casos la urgencia viene motivada por cuanto las localidades afectadas por las obras de que se trata, vienen sufriendo graves problemas en la red de saneamiento, debido, fundamentalmente, a las deficientes condiciones en que se encuentran las instalaciones actuales, que ocasionan problemas higiénico-sanitarios. Así, en la mayoría de los casos se reconoce expresamente que los vertidos de aguas residuales se realizan en las proximidades del casco urbano, incumpliendo la Directiva Comunitaria 91/271. Tales problemas se tratan de solventar con distintas medidas, como la ejecución de colectores-emisarios que recogen la totalidad de los vertidos de las poblaciones y, sobre todo, de nuevas estaciones depuradora de aguas residuales con sus correspondientes instalaciones accesorias. En concreto, se trata de los proyectos siguientes:

Decreto 46/2008, de 28 de marzo, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Bienvenida» (*DOE* 3-4-2008).

Decreto 47/2008, de 28 de marzo, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en La Coronada» (*DOE* 3-4-2008).

Decreto 48/2008, de 28 de marzo, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales en Navalmoral de la Mata» (DOE 3-4-2008).

Decreto 49/2008, de 28 de marzo, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Navalvillar de Pela» (DOE 3-4-2008).

Decreto 50/2008, de 28 de marzo, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Ribera del Fresno» (DOE 3-4-2008).

Decreto 52/2008, de 28 de marzo, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Zahínos» (DOE 3-4-2008).

Decreto 53/2008, de 28 de marzo, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Torrejoncillo» (DOE 3-4-2008).

Decreto 62/2008, de 11 de abril, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Galisteo» (DOE 17-4-2008).

Decreto 134/2008, de 3 de julio, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Higuera la Real» (DOE 17-4-2008).

Decreto 135/2008, de 3 de julio, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Monterrubio de la Serena» (DOE 17-4-2008).

Decreto 230/2008, de 7 de noviembre, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales experimental en Garbayuela» (DOE 13-11-2008).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

En relación con uno de los focos principales de controversia ambiental, relativo a la oposición de determinadas organizaciones sociales a las instalaciones de industrias térmicas, cabe citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 15 de mayo de 2008 (número de Resolución: 403/2008). Este asunto se inició con la solicitud de la entidad Iberdrola

Generación S.A.U. de Autorización Ambiental Integrada para la Central Térmica de Ciclo Combinado (CTCC) de 850 MW en el término municipal de Alange (Badajoz). La solicitud fue inicialmente desestimada por la Administración por considerarse que se trataba de una actividad industrial fabril clasificada como actividad insalubre y nociva (susceptible de perjudicar la salud humana u ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, derivada de la emisión de contaminantes a la atmósfera y al agua) y no se encontraba emplazada a una distancia superior a 2000 metros, a contar del núcleo más próximo de población agrupada, según lo dispuesto en el viejo el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, aún de aplicación en esta Comunidad. No obstante, en alzada Iberdrola aportó un nuevo plano de implantación de la instalación en el que se modificaba la distancia de la Central y el núcleo más próximo de población agrupada, siendo ahora superior a 2000 metros. Y, por su parte, en la resolución de la Consejería por la que se resuelve el recurso de alzada, se acordó aceptar el escrito de recurso de alzada presentado por Iberdrola.

Esta resolución del recurso de alzada fue recurrida por la Plataforma Ciudadana «No a las Térmicas» por considerar que la modificación del emplazamiento suponía una alteración sustancial del proyecto y por ende debería haber originado un nuevo expediente administrativo, abriéndose de nuevo el trámite de información pública. Y, en tal sentido, la Sala dio la razón a la Plataforma Ciudadana al entender «que el variar la ubicación del proyecto de Central Térmica no es un mero vicio subsanable en el trámite de recurso de alzada, cuando ya se ha realizado el trámite de información pública y han informado igualmente los organismos con competencia en la materia. Se trata, por consiguiente, de una modificación sustancial, que pudo y debió tenerse en cuenta en el instante de la solicitud inicial, y que puede provocar nuevas repercusiones medioambientales, no pudiéndose prescindir por tal motivo de las alegaciones de los interesados ni de los informes de los organismos competentes únicamente porque la parte interesada en la concesión de la autorización indique que no se prevén repercusiones medioambientales significativas».

Sin embargo, la controversia no parece haber concluido, pues la Administración extremeña abrió un nuevo período de información pública sobre el mismo proyecto, lo cual ha motivado las críticas tanto de la Asociación que promovió el recurso, como de la oposición política en la Asamblea (*Diario de Sesiones* nº 142, VII Legislatura, Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, 8 de octubre de 2008).

De otro lado, en materia de caza, cabe citar la sentencia del Tribunal de Justicia de Extremadura de 17 de enero de 2008 (Número de Resolución:

20/2008), por la que se anula una resolución de la entonces Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, de fecha 6 de octubre de 2005, por la que se aprobaba la solicitud segregación de un terreno de un Coto Deportivos de Caza. La solicitud fue formulada por el adquirente del terreno con objeto de crear un coto privado. El Tribunal consideró probado que los anteriores propietarios habían cedido el terreno (gratuitamente) por un período de veinte años y, aunque el contrato no había sido visado por la Administración, ésta no debía actuar de forma contraria a sus propios actos, pues dicha actuación sería contraria al principio de confianza legítima que exige el art. 3.2º de la Ley 30/92.

Por último, cabe citar la sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Don Benito (Badajoz) 175/2007, de 28 de diciembre, y que condenó los hechos de los cuales se dio brevemente en el informe correspondiente a 2007. Los hechos que desembocaron en el litigio ocurrieron cuando el dueño de una finca, que se dedicaba a la explotación de una granja cinegética de caza mayor, con el auxilio de dos de sus empleados, recogieron y trasladaron a ésta, desde un parque zoológico, un ejemplar de tigre hembra, catalogado por la normativa internacional y comunitaria en vigor en España como especie en peligro de extinción. Tras permanecer enjaulado, el propietario del coto organizó una cacería, en la que participaron dos individuos con el arma facilitada por organizador y que culminó con la muerte del animal. Asimismo se declara demostrado que, una vez hubieron dado muerte al felino, todos los acusados procedieron a fotografiarse, en orden a inmortalizar su gesta y a modo de trofeo, con los restos del animal. Igualmente se declara justificado que, ese mismo día, en la referida finca y encerrados en sendas jaulas se encontraban otro ejemplar de tigre hembra y un león, sin que, empero, haya quedado constatado que los mismos fuesen a correr la misma suerte que el felino abatido. Del propio modo se declara probado que en la finca fueron hallados restos de tres ejemplares de animales pertenecientes a la especie «*Canis Lupus Signatus*», comúnmente conocida como lobo; sin que, habida cuenta de su avanzado estado de descomposición haya podido acreditarse la causa de la muerte de dichos cánidos y, por consecuencia, que ésta hubiese sobrevenido por herida por provocada por arma de fuego disparada en el curso de cacería alguna. También se declara probado que, con antelación a la data de la expresada cacería del tigre hembra, concretamente el 24 de noviembre de 2004, falleció, por motivos no determinados, otro ejemplar de tigre, en este caso macho, que había sido trasladado desde el mismo parque zoológico hasta la vivienda del encausado, sin que hasta la fecha haya aparecido su cadáver y sin que, por tanto, se haya acreditado que lo hubiese hecho en ejecución de acto alguno de caza. Finalmente, el Juz-

gado núm. 1 de Don Benito (Badajoz) condenó, por un delito contra los recursos y del medio ambiente, en su modalidad de caza en especie de fauna en peligro de extinción, además de a los causantes de la muerte de la fiera, al dueño del coto y a los empleados de éste, imponiéndoles una pena de prisión de dieciocho meses, dos años y diez meses, respectivamente.

6. CONFLICTOS AMBIENTALES

Como en los dos años precedentes, la principal fuente de conflicto ambiental sigue siendo el proyecto de refinería de hidrocarburos a ubicar en Tierra de Barros. El proyecto, además de la oposición de las organizaciones ecologistas (como Adenex y Ecologistas en Acción), había contado con el rechazo del Partido Popular en la oposición en la Junta de Extremadura, expresado en múltiples ocasiones en la Asamblea extremeña (por ejemplo, *Diario de Sesiones* nº 71, VII Legislatura, Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, 7 de febrero de 2008). Por su parte, aunque según el Consejero de Industria, Energía y Medio Ambiente la postura oficial del Gobierno extremeño «no es de apoyo sino de cumplimiento de la Ley con respeto a la libertad de empresa» (*Diario de Sesiones* nº 15, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 12, 14 de febrero de 2008), lo cierto es que el grupo socialista presentó hacia final de año una propuesta de Pronunciamiento de la Cámara 3/VII (PPRO-3), instando a ésta a «requerir del Gobierno de España la agilización de la evaluación de impacto ambiental del Proyecto de Refinería Balboa para que, cumpliendo estrictamente la normativa vigente, puedan ser una realidad cuanto antes los empleos previstos», propuesta que finalmente sería aprobada por unanimidad y, por tanto, sorpresivamente, con el apoyo del grupo popular (*Diario de Sesiones* nº 35, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 30, 19 de diciembre de 2008). Todo ello con la finalidad de ejercer presión sobre el Ministerio de Medio Ambiente que debe realizar la evaluación de impacto ambiental del proyecto.

De otro lado, como fuente previsible de futuro conflicto ambiental deben anotarse los proyectos barajados de creación de un aeropuerto internacional en Cáceres.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Debido a la proximidad de las elecciones celebradas el año anterior, no existen cambios en los titulares de los principales órganos ambientales de la Junta extremeña:

Consejero de Industria, Energía y Medio Ambiente: José Luis Navarro Ribera (nombramiento efectuado por *Decreto del Presidente 22/2007, de 30 de junio*).

Titular de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental: M^a Ángeles Pérez Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 233/2007, de 20 de julio, *DOE* núm. 86, de 26 de julio).

Titular de la Dirección General del Medio Natural: Guillermo Crespo Parra (nombramiento efectuado por Decreto 232/2007, de 20 de julio, *DOE* núm. 86, de 26 de julio).

Galicia: los afanes por aprobar las leyes y planes ambientales pendientes en el final de la legislatura

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria y valoración general	527
2. Legislación: leyes y reglamentos más significativos, agrupados por materias y destacando su relación con la legislación básica	528
2.1. Normas legales de naturaleza ambiental	528
2.1.1. Ley 7/2008, de 7 julio, de Protección del Paisaje de Galicia	528
2.1.2. Ley 10/2008, de 3 noviembre, de Residuos de Galicia .	530
2.1.3. Ley 15/2008, de 19 diciembre, de Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada	532
2.2. Otras leyes con especial incidencia sobre el medio ambiente	534
2.2.1. Ley 3/2008, de 23 mayo, de Ordenación de la minería de Galicia	534
2.2.2. Ley 8/2008, de 10 de julio sobre normas reguladoras de la Salud en Galicia	535
2.2.3. Ley 11/2008, de 3 diciembre, sobre normas reguladoras de Pesca de Galicia	536
2.2.4. Ley 14/2008, de 3 diciembre, sobre normas reguladoras de Turismo de Galicia	538

2.2.5. Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia	540
2.3. Normas reglamentarias	541
2.3.1. El Decreto 133/2008, de 12 de junio, sobre evaluación de la incidencia ambiental	541
2.3.2. Otras normas reglamentarias	543
3. Organización: análisis de la evolución y funciones del Departamento de medio ambiente, órganos de representación y participación	544
4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas, internalización administrativa de los sistemas de evaluación e información ambiental ...	546
4.1. Presupuesto	546
4.2. Planes y programas	546
4.3. Interiorización administrativa de los sistemas de evaluación, información y participación ambiental. Otros instrumentos económicos de prevención ambiental	548
4.3.1. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica	548
4.3.2. Autorización ambiental integrada	549
4.3.3. Participación	550
4.3.4. Tributos ambientales	550
4.3.5. EMAS	551
5. Jurisprudencia ambiental destacada del correspondiente Tribunal Superior de Justicia	551
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales	555
7. Apéndice informativo	557
7.1. Lista de Leyes relacionadas con el Medio Ambiente aprobadas durante 2008	557
7.2. Lista de las principales Normas Reglamentarias aprobadas en materia de Medio Ambiente durante el 2008	558
7.3. Lista de los principales Planes y Programas relacionados con el Medio Ambiente aprobados durante el 2008	560
7.4. Lista de las principales sentencias del TSJ de Galicia durante 2008 citadas en el texto	560
7.5. Lista de publicaciones sobre materia de Medio Ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma de Galicia durante 2008	560

	<i>Página</i>
7.6. Páginas de información sobre Medio Ambiente de Galicia en Internet	561
7.6.1. Webs dependientes de organismos de la Xunta de Galicia	561
7.6.2. Webs de centros de Investigación e instituciones educativas	562
7.6.3. Webs de organizaciones no gubernamentales y grupos ecologistas	563
7.6.4. Webs empresariales	563
7.6.5. Blogs y páginas personales	564

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El objeto de este informe se corresponde a la actividad pública de naturaleza ambiental desarrollada a lo largo del año 2008 en la Comunidad Autónoma de Galicia. Su redacción coincide con el fin de la VII Legislatura (2005-2009) del Parlamento de Galicia y la celebración de las elecciones autonómicas del 1 de marzo de las que saldrá el próximo gobierno de la Xunta de Galicia.

Por encontrarnos al final de la legislatura, en el año 2008 ha impulsado la aprobación de un buen elenco de Leyes, algunas de carácter ambiental como la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje y la Ley 10/2008, de 3 noviembre, de Residuos de Galicia, y otras que pese a no haber sido promovidas por la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (como las anteriores) reflejan una gran sensibilidad sobre los aspectos ambientales como la Ley 3/2008, de 23 mayo, de Ordenación de la minería de Galicia o la Ley 11/2008, de 3 diciembre, sobre normas reguladoras de Pesca de Galicia. También en el panorama normativo destaca la aprobación de Decreto 133/2008, de 12 de junio, sobre evaluación de la incidencia ambiental que viene a sustituir al viejo RAMINP en el ámbito de la Comunidad Autónoma. No obstante, teniendo en cuenta el programa normativo que se había propuesto el Gobierno gallego al comienzo del período político que ya ha terminado con las elecciones de primeros de marzo, cabe lamentar la no aprobación de normas legales propias sobre técnicas horizontales de protección ambiental (licencias, evaluación de impacto, control integrado, etc.) que, como señalamos en nuestros anteriores informes constituían a

nuestro juicio una prioridad para la adecuada prevención de las actividades potencialmente contaminantes. También deberá esperar a ver la luz la Ley de Aguas de Galicia que igualmente se había anunciado como una prioridad de Gobierno autonómico.

En el apartado organizativo lo más relevante, a nuestro juicio, es el traspaso a la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de las funciones y servicios sobre la gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia que, hasta mediados del año pasado, correspondían a la Administración del Estado. Tanto para la salvaguardia de este valioso patrimonio natural de nuestras costas como para la aprobación de los pertinentes instrumentos de protección de los espacios que integran la Red Natura 2000, hay todavía mucho camino que recorrer.

Desde la perspectiva más amplia, la aprobación inicial de las «Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia» en el mes de julio constituye un laudable intento de aproximación a un modelo de desarrollo equilibrado y sostenible que permita cohesionar los diversos planes y programas que inciden –a veces en contradicción– sobre el territorio de la Comunidad Autónoma. En buena parte de los conflictos ambientales que han venido surgiendo en Galicia late la histórica carencia de un modelo territorial coherente y armónico.

Al final de este informe se ponen de manifiesto algunos de los más importantes conflictos sufridos en Galicia en relación al medio ambiente como los relativos a los parques de energía eólica, a las plantas de acuicultura y a la contaminación de las rías y ríos gallegos. Para todos ellos, para su deseable solución, es urgente el diseño de una estrategia territorial común, asumida por todas las Consellerías de la Xunta de Galicia y consensuada con la sociedad civil. Y más concretamente, como parte importante de ella, la ordenación del litoral –que sigue siendo una asignatura pendiente– constituye, a nuestro parecer, uno de los retos de sostenibilidad ambiental más importantes del futuro Gobierno de Galicia.

2. LEGISLACIÓN: LEYES Y REGLAMENTOS MÁS SIGNIFICATIVOS, AGRUPADOS POR MATERIAS Y DESTACANDO SU RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN BÁSICA

2.1. NORMAS LEGALES DE NATURALEZA AMBIENTAL

2.1.1. Ley 7/2008, de 7 julio, de Protección del Paisaje de Galicia

«Una de las principales características de Galicia es su riqueza paisajís-

tica». Así se inicia la Exposición de Motivos de la Ley 7/2008 de Protección del Paisaje del Galicia y se atiende por fin al mandato de regular específicamente esta materia a la que se refiere expresamente el vigente Estatuto de Autonomía de Galicia (aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) como de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma junto a las «normas adicionales de protección» (art. 27, 30º). El paisaje venía gozando en Galicia de protección jurídica en virtud de algunas normas sectoriales como las relativas a la «conservación de la naturaleza» (en particular, mediante la figura de los «paisajes protegidos» de la art. 15 de la Ley gallega 9/2001, de Conservación de la Naturaleza) y de la «ordenación urbanística y protección del medio rural» (en la vigente Ley gallega 9/2002, que contiene diversas referencias a la protección del paisaje –especialmente el rural– en el régimen del suelo y como posible objeto de protección de los planes especiales).

La Ley 7/2008 se estructura en cuatro Capítulos: el primero sobre «Disposiciones generales», el 2º sobre «Políticas del paisaje», el 3º sobre «Instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje» y el 4º relativo a los «Instrumentos de organización, sensibilización y concertación de las políticas del paisaje». A lo largo de toda la Ley se observa una clara inspiración en los principios contenidos en el Convenio Europeo del Paisaje aprobado en Florencia el 20 de octubre de 2000 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de marzo de 2004. Este influjo es particularmente manifiesto en los «principios inspiradores» del art. 2 de la Ley y, a nuestro juicio, destaca el mandato del legislador gallego de «impulsar la plena integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo» (cfr. art. 1º, in fine). En este sentido nos parece interesante la concepción del paisaje que se recoge en la Exposición de Motivos como «el marco idóneo en su concepción holística para abordar la comprensión y el análisis del territorio, de las políticas de desarrollo sostenible necesarias para su puesta en valor y de los procesos ecológicos que en él tienen lugar».

Las «políticas del paisaje» –a las que se dedica en el escueto Capítulo 2º– se han de concretar en medidas específicas necesarias para la protección, gestión y ordenación del paisaje en todas aquellas políticas de ordenación territorial, urbanística, ambiental, cultural, etc. que incidan sobre el paisaje (cfr. art. 5). Esta plasmación del principio de integración al que nos referimos anteriormente ha de exigir una buena cooperación entre todas las Administraciones con competencia sobre el territorio (cfr. art. 7).

En cuanto a los instrumentos de protección de paisaje en sentido general pueden distinguirse en la Ley 7/2008 los siguientes tipos:

1º) los contenidos en el Capítulo 3º para la «protección, gestión y ordenación del paisaje» y, más concretamente:

- los «Catálogos del paisaje de Galicia» (cfr. art. 9º)
- las «Directrices del paisaje» (cfr. art. 10º)
- los «Estudios de impacto e integración paisajística» (cfr. art. 11º).
- los «Planes de acción del paisaje en áreas protegidas» (cfr. art. 12º).

2º) los recogidos en el Capítulo 4º de la Ley que se refieren del modo principal a la creación del «Observatorio Gallego del Paisaje» configurado como «entidad de apoyo y asesoramiento a la Xunta de Galicia en materia de paisaje, y de colaboración y coordinación con otras Administraciones y sectores de la sociedad» (cfr. art. 13º). Por último, se refiere el mismo Capítulo 4º a medidas sobre «formación, sensibilización, educación y concertación» en materia de paisaje. Entre éstos últimos destaca la figura de los «pactos por el paisaje» que se establezcan «entre la Xunta y las Administraciones locales, así como con otros agentes económicos y sociales» (cfr. art. 14, 4), así como la promoción de «acuerdos voluntarios en las áreas de especial interés paisajístico entre las personas propietarias de tierras y las entidades públicas...» (art. 14,5).

En definitiva, se trata de una ley oportuna para Galicia en cuanto a que su paisaje es uno de los más valiosos recursos naturales y turísticos pero que su eficacia dependerá de la cooperación y coordinación entre las Administraciones con competencias sobre el territorio y particularmente de la actividad que desarrolle en esta línea la Consellería competente en materia de política territorial.

2.1.2. Ley 10/2008, de 3 noviembre, de Residuos de Galicia

La nueva Ley gallega 10/2008 de Residuos pone fin a la vigencia de la primera Ley gallega 10/1997 de residuos sólidos urbanos –aprobada con anterioridad a la Ley básica estatal de Residuos (la Ley 19/1998)– y regula la producción y gestión de los residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, tanto para los residuos urbanos como los generados por las actividades industriales y comerciales.

Como se pone de relieve en su Preámbulo, la Ley 10/2008 ha sido diseñada conforme a los principios y reglas de la nueva Directiva Marco europea sobre residuos, la Directiva 2006/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril, así como las últimas orientaciones jurisprudenciales del

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en cuanto al concepto de residuo.

La nueva Ley gallega de residuos se estructura en diez títulos: el primero sobre «Disposiciones Generales»; el segundo sobre la «Planificación en materia de residuos»; el tercero relativo a las «medidas económicas y financieras»; el cuarto sobre la «puesta en el mercado de productos que con su uso se convierte en residuos»; el título 5º que contiene el «régimen de intervención administrativa»; el 6º sobre el régimen de «expropiación» a los efectos del establecimiento o ampliación de instalaciones de gestión de residuos; el título séptimo regulador de «la contaminación y degradación del suelo»; el octavo sobre medidas de «fomento» de mecanismos de producción limpia y la implantación de las mejores técnicas disponibles en la gestión de residuos, así como para el impulso de diferentes acciones de sensibilización ciudadana, investigación y formación; el Título noveno contiene el régimen jurídico-administrativo sobre la «inspección, vigilancia y control» en la materia objeto de la Ley; y finalmente, el título décimo sobre el «régimen y procedimiento sancionador».

Bajo la coordinación de la Xunta de Galicia se reconocen competencias a los Municipios y a las Diputaciones Provinciales para la gestión de los residuos urbanos (cfr. arts. 5 y 6), pero es la Consellería competente en materia de medio ambiente la principal responsable en la planificación, gestión y control de los residuos (cfr. art. 7). La Comunidad Autónoma cuenta para gestión de los residuos sólidos urbanos con la Sociedad Pública autonómica (participada en un 49 por ciento de su capital por Unión Fenosa), pero, en virtud, del art. 10,3 de la nueva Ley 10/2008, se prevé la posibilidad de «desarrollar sus actividades total o parcialmente mediante la titularidad de acciones o de participaciones en sociedades con objeto idéntico o análogo».

Con un carácter predominantemente programático el Capítulo 4º del primer Título enuncia los principios generales que han de orientar la acción de las Administraciones Públicas con competencias sobre residuos (cfr. art. 11) en todas sus fases, desde la producción hasta su eliminación, incluida la las actividades de formación, información y sensibilización ciudadana. De acuerdo con las líneas directrices de la más reciente normativa comunitaria sobre residuos se prioriza el fomento de la prevención (cfr. art. 12), se da preferencia a los formas más eficientes de valorización (recogida selectiva, reutilización, reciclaje y recuperación; cfr. art. 13) y se incide en la optimización de la utilización de acuerdo con las mejores tecnologías disponibles (cfr. art. 13).

Uno de los instrumentos más importantes de los previstos en la Ley –a lo largo de su Título II– es el de la «planificación», distinguiendo entre el «Plan de Residuos de la Xunta de Galicia» (Cfr. el Capítulo 2º del citado Título; arts. 18-23) y los posibles «planes de residuos de las entidades locales» (cfr. el Capítulo 3º; arts. 24-27). También son fundamentales las normas relativas al régimen de intervención administrativa (cfr. Título V) y, en particular, el sometimiento a autorización administrativa las actividades de producción y gestión de residuos, que además están sujetas a la constitución de seguros de responsabilidad civil y/o a la prestación de garantías (cfr. art. 28).

Siguiendo las bases normativas establecidas en los arts. 27 y 28 de la Ley básica estatal 10/1998 de Residuos sobre los «suelos contaminados» (posteriormente desarrollada en este punto por el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero) la Ley gallega regula con cierto detalle el procedimiento de declaración de «suelos contaminados» y sus efectos (cfr. los arts. 42 a 47), distinguiéndolos de los «espacios degradados» con el fin de declarar en estos casos los responsables de su degradación y la obligación de su regeneración (cfr. arts. 48 y 49). Especial atención se presta a las repercusiones de la declaración de un suelo contaminado sobre la planificación urbanística, ya que no podrán ejecutarse desarrollos urbanísticos en los ámbitos que incluyan suelos contaminados. Novedosa es la obligación que se impone, en el art. 56 de la Ley, a todas las actividades industriales y/o empresas que generen residuos industriales, de «realizar autodiagnósticos medioambientales, empleándose como herramienta de control medioambiental la auditoría medioambiental y de la declaración de ecoeficiencia o de sostenibilidad».

Por último, buena parte de la Ley 10/2008 se ocupa de la disciplina del régimen de residuos, desde las funciones de «inspección, vigilancia y control» (cfr. Título IX) hasta la potestad sancionadora (cfr. Título X).

2.1.3. Ley 15/2008, de 19 diciembre, de Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada

Con fundamento en las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la aprobación de normas adicionales para la protección del medio ambiente y para establecer y exigir tributos propios, el Parlamento gallego ha aprobado, en virtud de la Ley 15/2008, el denominado «impuesto sobre daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada». Junto al Impuesto sobre Contaminación Atmosférica –aprobado por la Ley gallega 12/1995– el nuevo impuesto viene a engrosar

el variado elenco de las modalidades de figuras tributarias autonómicas con finalidad ambiental.

En virtud del nuevo impuesto se somete a tributación los efectos ambientales causados sobre la flora y la fauna de los cauces de los ríos, sobre la calidad de las aguas y sobre las riberas y los valles asociados al ecosistema fluvial, como consecuencia de la realización de determinadas actividades que emplean aguas embalsadas. Lo más relevante del régimen jurídico del novedoso impuesto puede sintetizarse del siguiente modo:

1º) Su finalidad es, como dispone el art. 1º, doble: «por una parte compensar los efectos negativos a que se encuentra sometido el entorno natural de Galicia para la realización de actividades que afectan a su patrimonio fluvial natural y, por otra parte, reparar el daño medioambiental causado por dichas actividades».

2º) El ámbito de aplicación del impuesto es el de las «actividades y aprovechamientos que utilicen embalses que estén situados en todo o en parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia» (art. 3º).

3º) El impuesto tiene «naturaleza real y finalidad extrafiscal» (art. 2) y los ingresos obtenidos por su recaudación «se destinarán a financiar las actuaciones y medidas encaminadas a la prevención y protección de los recursos naturales (...) en especial, a la conservación del patrimonio natural fluvial gallego...» (art. 4º).

4º) El hecho imponible viene constituido por la «realización de actividades industriales mediante el uso o aprovechamiento del agua embalsada, cuando dicho uso o aprovechamiento altere o modifique sustancialmente los valores naturales de los ríos y, en especial, el caudal y la velocidad del agua en su cauce natural» (art. 6,1). La aplicación del impuesto se modula –de acuerdo con lo establecido en el art. 6,2– en atención a las características físicas de las presas o embalses (que su altura supere los quince metros, por ejemplo) y se proyecta solamente sobre «actividades industriales» considerando supuestos de no sujeción el abastecimiento de aguas, las actividades agrarias, acuicultura, etc. (cfr. art. 7).

5º) Con un período impositivo trimestral (cfr. art. 8º), el sujeto pasivo se presume que es la persona o entidad que figura como titular de la correspondiente concesión del aprovechamiento para uso industrial (cfr. art. 9º).

6º) Por último, la base imponible está constituida en función de la capacidad volumétrica del embalse medida en hectómetros cúbicos (cfr. art. 10,1) y la cuota tributaria se determina por aplicación del tipo de gravamen trimestral –800 por Hm³– a la base imponible, a la que se aplica un coeficiente en función del salto bruto del aprovechamiento y, en su caso, de la potencia instalada del aprovechamiento hidroeléctrico (cfr. art. 11).

Aun reconociendo la finalidad disuasoria (de conductas contaminantes) y reparadora (hacer frente a los gastos de la contaminación) de los impuestos ambientales, no alcanzamos a ver con claridad el encaje jurídico del nuevo

impuesto, que responde a la percepción de los escasos rendimientos económicos en términos de empleo que dejan estas actividades que, en cambio, producen un alto impacto en el territorio. Entendemos que para compensar los efectos negativos de las actividades industriales –que precisan de embalses– sobre el patrimonio fluvial natural existe ya el «canon (tasa) de utilización de los bienes del dominio público hidráulico» del artículo 112 de Texto Refundido de la Ley de Aguas, y en cuanto a la reparación del daño ambiental causado por dichas actividades (industriales que disponen de embalses), el mismo Texto Refundido prevé las correspondientes infracciones por acciones que causen daños a los bienes de dominio público hidráulico (o a su caudal ecológico) con la consiguiente sanción económica y la obligación de indemnizar y reparar los daños ocasionados (cfr. art. 118). Además la nueva Ley estatal 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, entendemos que cubriría los daños ambientales ocasionados a las aguas, «entendidos –como dice su art. 2, 1, b)– como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de agua superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas...» y procedentes de actividades económicas (industriales) a las que afecta la Ley 26/2007, en las que con toda probabilidad se encuentran las grabadas con el nuevo impuesto gallego.

2.2. OTRAS LEYES CON ESPECIAL INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

2.2.1. Ley 3/2008, de 23 mayo, de Ordenación de la minería de Galicia

Pocas leyes como ésta existen en Galicia con tanta sensibilidad hacia las cuestiones ambientales. Desde la Exposición de Motivos se pone de manifiesto la gran repercusión que la minería tiene sobre el medio ambiente y la ordenación del territorio, y, al mismo tiempo, la incidencia de la legislación ambiental sobre este sector económico aprobada con posterioridad a la vieja Ley estatal 22/1973, de 21 de julio, en materia de residuos, control integrado de la contaminación, impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica y otras. De aquí que la nueva ley minera se ordena en torno a la sostenibilidad como eje vertebrador para garantizar la protección del medio ambiente por su el impacto de las actividades mineras sobre el suelo, el agua y el aire.

Muestra evidente de dicha sensibilidad es la definición del objeto de la Ley: «el desarrollo del régimen jurídico de las actividades mineras en Galicia en condiciones de sostenibilidad y seguridad promoviendo un aprovechamiento racional compatible con la protección del medio ambiente» (art. 1º)

y que entre los principios que la orientan está el de la «gestión sostenible de los recursos mineros» (art. 3, b). Esta sostenibilidad orienta también el «Plan Sectorial de actividades extractivas de Galicia» –que es el máximo instrumento de planificación de la política minera gallega– (cfr. art. 11,1) que ha de inspirarse, entre otros, en los criterios de:

«a) El establecimiento de las bases del desarrollo de una minería sostenible (...)

d) La armonización de la actividad extractiva con el resto de los usos del suelo dentro del marco de la ordenación territorial, agraria y ambiental.

e) El aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos mineros de manera compatible con la protección del medio natural y el patrimonio cultural» (artículo 12).

Para garantizar el cumplimiento del «Plan de restauración ambiental» se establece la obligación de constituir por parte de los titulares de derechos mineros las garantías financieras correspondientes (cfr. art. 32).

Una especial preocupación por la coordinación administrativa de las legislaciones sectoriales con el procedimiento de otorgamiento de los derechos mineros se plasma en los artículos 36 a 38 de la Ley y, en particular, por lo que se refiere a las actividades clasificadas, al procedimiento de evaluación ambiental. Se prevé además la posibilidad de dejar desiertos los concursos mineros por razones ambientales o urbanísticas.

Por último, en el ámbito del «fomento de la minería» (Título V de la Ley), además de dar prioridad al desarrollo de la investigación científica y técnica encaminada a la «minimización de los residuos» y a la «protección ambiental» (cfr. art. 39, 1), la Ley prevé la concesión de incentivos financieros y de ayudas, entre otros objetivos, para «La protección ambiental y la reducción del consumo de recursos y de la producción de residuos» (art. 42, 4, c).

2.2.2. Ley 8/2008, de 10 de julio sobre normas reguladoras de la Salud en Galicia

La nueva Ley se autodefine –en la Exposición de Motivos– como el «marco legal estructuralista que dará base para la articulación de un verdadero *código sanitario gallego*» y, en este sentido, partiendo de la legislación básica del Estado (la Ley 14/1986, General de Sanidad) inicia su ordenación con una larguísima enumeración de derechos (sobre todo éstos) y deberes sanitarios de la ciudadanía (cfr. su Título I). Entre estos derechos y en lo que se refiere a los «derechos relacionados con la prestación de los servicios sanitarios por parte del Sistema Público de Salud de Galicia» se contempla

el «Derecho a medidas de protección de la salud frente a *riesgos ambientales* y laborales, generales o específicos» (art. 12, 7).

Al determinar, en su artículo 49, las prestaciones sanitarias del Sistema Público de Salud de Galicia señala, entre otras, las siguientes:

«e) El establecimiento de estándares de producción y medidas de protección de la salud frente a riesgos medioambientales, como los derivados de productos alimenticios, del uso de productos químicos, de agentes físicos, de la contaminación atmosférica, del uso de las zonas de baño, de la gestión y tratamiento de desechos y aguas residuales, de las aguas de consumo y de la sanidad mortuoria, entre otros (...)

o) La prevención de los riesgos para la salud en casos de catástrofes medioambientales».

Y, por lo que se refiere a las competencias sanitarias de la Administración Local, la nueva Ley gallega, siguiendo la Ley básica del Estado, establece en su art. 80 varias obligaciones para los Municipios, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, entre las que se encuentran las relativas a:

«b) El control sanitario del medio natural, y, en especial, la contaminación atmosférica, ruidos y vibraciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, residuos urbanos.

c) El control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes que impacten en la salud de su ciudadanía».

2.2.3. Ley 11/2008, de 3 diciembre, sobre normas reguladoras de Pesca de Galicia

Uno de los principios básicos que caracteriza a la nueva Ley cabecera del grupo de la pesca marítima, la acuicultura y marisqueo en Galicia es –como declara la misma Exposición de Motivos– la «*sostenibilidad* de la propia pesca». En este sentido, la Ley 11/2008 no hace otra cosa que introducir las nuevas orientaciones del Derecho Internacional de las pesquerías (en particular, el «Código de Conducta para la Pesca Responsable» de la FAO) y el nuevo marco comunitario que, principalmente, se recoge en el Reglamento (CE) n^o 2371/2002, del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, que fijó un nuevo marco que establece como objetivo la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos y de la acuicultura en el contexto de un desarrollo sostenible que tenga en cuenta de forma equilibrada los aspectos medioambientales, económicos y sociales.

Son muy abundantes las referencias a la sostenibilidad ambiental (principalmente a través de las medidas de conservación, protección y regeneración de los recursos marinos vivos) que se encuentran a lo largo de esta importante Ley gallega y que aquí sólo podemos sintetizar así:

1º) La Ley tiene por finalidad «la viabilidad duradera del sector pesquero, marisquero y acuícola gallego, garantizando la mejora de las condiciones de vida y trabajo de las personas que se dedican a estas actividades mediante la *explotación sostenible*, equilibrada y responsable de los recursos basada en un asesoramiento científico sólido y teniendo en cuenta los aspectos *medioambientales*, económicos y sociales» (art. 2º) y, en particular, contempla entre sus fines.

«1. Proteger, conservar y regenerar los recursos marinos y sus ecosistemas.

2. Garantizar una explotación responsable, equilibrada y *sostenible* de los recursos marinos, asegurando que la actividad extractiva sea proporcional a la capacidad de producción de las especies marinas...» (art. 2º)

2º) El Título II de la Ley dedicado a la «conservación de los recursos y marisqueros» contiene diversas medidas dirigidas a la «conservación. Gestión y explotación responsable, racional y *sostenible* de los recursos marinos vivos» (art. 6, 1) y a la promoción del ejercicio de la actividad pesquera y marisquera *respetuosa con el medio ambiente* (art. 6, 2). En particular, tienen una especial importancia las medidas de protección y regeneración mediante la creación de áreas marinas protegidas, distinguiendo, a su vez:

– las «áreas de acondicionamiento marino» (cfr. art. 10)

– las «áreas de repoblación marina» (cfr. art. 11) y

– las «reservas marinas» (cfr. Art. 12)

Además se contemplan otras medidas para proteger las calidad de las aguas, la integridad de la zona marítima o marítima-terrestre, etc. (cfr. art. 13).

3º) Al regular la «acuicultura marina» –en el Título V de la Ley– se fija el objetivo de conseguir el óptimo aprovechamiento del potencial productivo de la acuicultura, *respetando el medio ambiente* y aumentando y promoviendo la competitividad, así como la mejora de las condiciones de vida y trabajo de las personas que se dedican a esta actividad y la contribución al desarrollo socioeconómico de las comunidades costeras (art. 45).

4º) Incluso al regular la comercialización, transformación y promoción de los productos marinos, a los que se dedica el Título VIII, se propone entre otros objetivos los de:

«e) La adopción de medidas tendentes a promover el ejercicio de una actividad comercializadora y transformadora *respetuosa con el medio ambiente*.

f) Una mejor utilización de especies poco aprovechadas, subproductos y residuos» (art. 97).

5º) Para el «desarrollo sostenible de las zonas de pesca» el Título IX de la Ley crea la «Agencia de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Pesca», una Agencia pública que, como dispone el artículo 107, «será el instrumento básico de actuación de la Xunta de Galicia en el fomento y coordinación del desarrollo de las zonas costeras gallegas en el ámbito de las competencias de la consejería competente en materia de pesca, para mejorar las condiciones de vida de las personas profesionales del sector y de las poblaciones costeras». Entre sus fines –que se explicitan en el art. 109– están los de elaborar estrategias y planes integrados de coordinación de actuaciones de diversa naturaleza en las zonas costeras.

6º) Por último, el Título XII de la Ley, sobre «inspección, control, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación» se integran los medios de inspección y vigilancia pesquera con los de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, así como los de lucha contra la contaminación marina que actuarán en cooperación con otras Administraciones Públicas (cfr. los arts. 124 y 125; y disposición adicional 6ª sobre el cambio de denominación del «Servicio de Guardacostas de Galicia»).

2.2.4. Ley 14/2008, de 3 diciembre, sobre normas reguladoras de Turismo de Galicia

La Exposición de Motivos de la nueva Ley gallega de turismo apela a la comunitaria «Estrategia de Lisboa» del año 2005 sobre el potencial del turismo para preservar el patrimonio cultural y natural y no duda en que «el futuro del sector pasa por alcanzar un modelo de *turismo sostenible*». Un objetivo que estima «irrenunciable» y en el que «se integren la visión territorial, la *ambiental*, la cultural y la estrictamente empresarial, en el que se alcance la mayor rentabilidad económica, pero también social, y en el que *se protejan los recursos especialmente significativos por sus valores ambientales, culturales o paisajísticos*, protección que se articula a través de la presente Ley y de la normativa urbanística y de ordenación territorial, *medioambiental*, así como de patrimonio histórico y cultural».

También de forma necesariamente sumaria destacamos algunos aspectos de la Ley 14/2008 en la que se manifiesta la preocupación por el «turismo sostenible»:

1º) A la hora de definir sus fines –en la ordenación del sector turístico gallego– la Administración autonómica ha de acomodar sus actuaciones a la consecución de «El establecimiento de estándares que garanticen la *sostenibilidad* del desarrollo turístico y la conservación y difusión del patrimonio de Galicia» (art. 1, 2, d)

2º) Entre las «obligaciones de las usuarias y usuarios turísticos» que se recogen en el art. 13, 1 relativos al disfrute de los servicios contratados se contempla el de «Respetar el entorno social, cultural y el *medio ambiente*» (art. 13, 1, a)

3º) En la ordenación general de la actividad turística –a la que se dedica el Título IV de la Ley– se prevé la creación de «territorios de preferente actuación turística» para los que se elaborarán «planes de actuación integral» (cfr. art. 15, 6) y «programas específicos de protección ambiental de las zonas turísticas a fin de lograr, entre otros, los siguientes objetivos»:

a) Evitar la degradación o destrucción del medio natural y procurar su correcto aprovechamiento.

b) Potenciar conductas responsables ecológicamente en todos los agentes que intervienen en el sector del turismo.

c) Preservar los recursos naturales no renovables, con la reducción de su consumo en lo posible, así como evitar su contaminación.

d) Acomodar el desarrollo turístico al entorno físico, al espacio y a la estética, siendo respetuosos con la historia y cultura de cada zona.

e) Garantizar el equilibrio del medio natural en la utilización de los servicios turísticos» (art. 15, 7).

Además, dichos planes y programas deberán ser coherentes con las determinaciones de otros instrumentos de protección territorial, urbanística o ambiental (cfr. art. 15, 9).

4º) Uno de los aspectos básicos para el desarrollo de la actividad turística es, como establece el art. 26, el de la «Protección del patrimonio histórico-artístico, natural y cultural de Galicia», de forma que «Las actividades turísticas respetarán, conservarán y difundirán las costumbres y tradiciones gallegas y su riqueza cultural, preservarán su *patrimonio histórico-artístico y natural* y procurarán la armonía con otros sectores productivos».

5º) Finalmente, en cuanto al fomento del turismo se prevén la elaboración de programas por la Administración turística autonómica para:

– «Impulsar el turismo como medio de desarrollo de los valores propios de la cultura y de la identidad gallegas, mediante la puesta en valor del patrimonio turístico gallego, con la revitalización de las costumbres, fiestas, tradiciones populares y demás recursos turísticos, la restauración del patrimonio histórico, artístico y cultural y con la *preservación y potenciación del medio natural...*» (art. 54, 1, a)

– «Diversificar la oferta turística, con el impulso de su segmentación mediante el apoyo al desarrollo:

1º. Del turismo rural y de interior, como sectores turísticos alternativos de calidad, con el fomento de la rehabilitación y conservación de la riqueza histórico-artística del ámbito rural y también de sus atractivos medioambientales.

2º. Del turismo de costa, al aprovechar la cantidad y pluralidad de la oferta turística gallega vinculada a este sector y con el fomento de la preservación de la calidad de las aguas y playas gallegas, así como del paisaje y del medio litoral...» (art. 54, 1, b)

– «proteger el medio natural de las zonas turísticas y a garantizar la sostenibilidad del desarrollo turístico, así como los que favorezcan la desestacionalización de la oferta turística» (art. 54, 2).

2.2.5. Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia

Igualmente son bastante abundantes las referencias a la sostenibilidad ambiental en esta Ley gallega de vivienda que se propone como principio rector de la política de vivienda de la Comunidad Autónoma (en su diseño, programación y ejecución) el de «la puesta en valor del ambiente, del paisaje y de la cultura en las actuaciones constructivas que deberán estar regidas por los criterios de la sostenibilidad y calidad, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable» (art. 2, 1, d).

La preocupación por la protección del medio ambiente se pone de especial manifiesto en el artículo 11, 2 de la Ley sobre «calidad de las edificaciones» que, además de respetar la normativa sectorial correspondiente «el proceso de edificación deberá perseguir la reducción del impacto ambiental producido por el edificio» de acuerdo con los siguientes principios informadores:

a) La optimización en la utilización de los recursos disponibles, mediante la reutilización, reciclaje y uso eficiente de los mismos, así como el empleo de los recursos renovables.

b) La conservación del ambiente, mediante un adecuado uso del terreno, la gestión eficiente de los residuos generados y la prevención de emisiones y la contaminación.

c) La obtención y el mantenimiento de ambientes saludables en el interior del edificio, mediante a prevención de las emisiones nocivas, especial-

mente las del gas radón, y de la contaminación del aire, y la protección contra el ruido, así como la adecuada ventilación de los espacios habitables.

d) El ahorro energético y la eficiencia térmica, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía y la utilización de fuentes de energía renovables, en especial la solar.

e) La integración paisajística de la edificación, de modo que guarde armonía con el entorno natural y cultural, mediante la implantación de la arquitectura bioclimática y el uso de materiales de construcción autóctonos y ecológicos acreditados».

También resultan de gran interés, a los efectos de este comentario, las determinaciones que se recogen en el Título III de la Ley sobre «políticas de fomento del derecho a la vivienda» sobre las actuaciones de «renovación y de rehabilitación», en especial, las de los «edificios y viviendas en núcleos de la costa y del interior» (cfr. art. 72 y la Disposición Adicional 2ª sobre la modificación de la Ley 9/2002 de Ordenación urbanística en cuanto a los «núcleos rurales de carácter tradicional afectados por la Ley de Costas») y de las «áreas urbanas degradadas» (cfr. art. 74º).

Para terminar este repaso cabe señalar que dentro de las medidas de fomento de la calidad, innovación y sostenibilidad de la vivienda, recogidas por la Ley 18/2008, se prevén acciones que «contribuyan a mejorar la eficiencia energética de los edificios y viviendas» [cfr. arts. 80, 2, e) y 81].

2.3. NORMAS REGLAMENTARIAS

2.3.1. El Decreto 133/2008, de 12 de junio, sobre evaluación de la incidencia ambiental

De las normas reglamentarias aprobadas por el Gobierno gallego en materia ambiental destaca la publicación del Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que «se regula la evaluación de incidencia ambiental». En el ordenamiento ambiental de Galicia la evaluación ambiental de las actividades potencialmente contaminantes estaba clasificada –conforme a la vigente Ley 1/1995 de Protección Ambiental de Galicia– en tres niveles: la evaluación de impacto ambiental propiamente dicha, la evaluación de efectos ambientales y la evaluación de la incidencia ambiental. Para la primera técnica –que recae sobre los proyectos con una mayor repercusión sobre el medio ambiente– se aprobó en Galicia el Decreto 442/1990, de 13 de septiembre de 1990, de Evaluación de Impacto Ambiental que sigue vigente–, pero los sucesivos cambios experimentados en la normativa básica del Estado (actualmente el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos) han

dejado obsoleta dicha norma gallega aplicándose con normalidad la normativa estatal. En cuanto a la técnica de «evaluación de efectos ambientales» sigue también vigente el Decreto gallego 327/1991, de 20 de octubre aunque, por tratarse de un procedimiento residual su aplicación es cada vez más limitada. Por lo que se refiere a «evaluación de incidencia ambiental», el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) se venía aplicando hasta el momento en Galicia hasta que su derogación por la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Aunque el RAMINP podría haber seguido aplicándose todavía en Galicia, el Gobierno gallego ha estimado oportuno regularlo de forma propia a través del referido Decreto 133/2008.

El Decreto 133/2008 regula, por consiguiente, el procedimiento de evaluación de incidencia ambiental que tiene por objeto «la emisión del dictamen de incidencia ambiental, que se configura como trámite previo para el otorgamiento de la licencia de actividad» (art. 1, 2). Están sometidos a este procedimiento los proyectos, obras e instalaciones, así como su traslado o modificación sustancial, de las actividades, de titularidad pública o privada, que figuran en su Anexo I (con tres grupos de actividades: el 1º de «actividades genéricas» que no estén sometidas a otros procedimientos de evaluación; el 2º sobre las «actividades potencialmente contaminadoras de la atmósferas» incluidas en el grupo B del Anexo IV de la citada Ley estatal 34/2007; y el 3º sobre éste tipo de actividades incluidas en el grupo C del Anexo IV). Además, estarán sometidas a este procedimiento de incidencia ambiental aquellas otras actividades que no estando incluidas en dicho Anexo I, merezcan la consideración de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, conforme a las definiciones del artículo 13 de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia. En este último caso corresponderá a la Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia la decisión de someter o no estas actividades a la evaluación de incidencia ambiental, decisión que deberá ser motivada y que deberá ajustarse a los criterios objetivos que se determinan en el Anexo II (sobre las características de los proyectos, su situación y emplazamiento, etc.).

Por otra parte, se excluyen del procedimiento de evaluación de incidencia ambiental a aquellas actividades contempladas en el Anexo III, debido a su menor incidencia sobre el medio ambiente. Entre estas exclusiones destaca la relativa a «actividades de ocio, entretenimiento y de restauración previstas en el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, aprobado por el Decreto 292/2004, de 18 de noviembre», estas actividades que si bien pudieran entenderse como molestas atendiendo a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1/1995, debido a

la producción de ruidos, se dejan fuera de la evaluación de incidencia ambiental, equiparándose a efectos de licencias de actividad a las actividades inocuas; pero, a nuestro juicio, debe entenderse que dicha exclusión no impide la aplicación de los correspondientes controles municipales conforme a la normativa de contaminación acústica.

Desde el punto de vista competencial, aunque la emisión del dictamen de incidencia ambiental se atribuye a la Consellería de Medio Ambiente (cfr. art. 4, 1), se prevé, en el art. 5 del Decreto la delegación de esta facultad en los Ayuntamientos que son, en todo caso, competentes para el otorgamiento de la licencia de actividad (cfr. art. 4, 2).

La mayor parte del Decreto 133/2008 se dedica a la regulación del «Procedimiento para la evaluación de incidencia ambiental» (cfr. su Capítulo III) como a la regulación de la «licencia de actividades sometidas a incidencia ambiental» (cfr. su Capítulo IV). Y en la disposición Adicional 3ª se prevé un «procedimiento abreviado» cuando las actividades sujetas a la evaluación de incidencia ambiental se acometiesen directamente por la Administración autonómica como promotora de un proyecto, cuya aprobación lleve implícita la declaración de utilidad pública...».

En los primeros pasos de su vigencia el Decreto 133/2008 está generando alguna incertidumbre acerca de su aplicación sobre algunas actividades (en particular, sobre las de hostelería); cierta falta de seguridad jurídica que la Consellería está procurando evitar con la publicación (en su página web) de las dudas y respuestas a la aplicación del Decreto. Pero, por encima de estas perplejidades iniciales, en nuestra opinión, hubiera sido un momento propicio para en lugar de limitarse a regular las actividades clasificadas se hubiera aprovechado para promover –como venimos recomendando desde hace varios años– la aprobación de una norma integral de ordenación de las actividades potencialmente contaminadoras en Galicia y sus respectivos controles preventivos.

2.3.2. Otras normas reglamentarias

Otra norma reglamentaria que debe reseñarse en este comentario, en el ámbito de la protección de la biodiversidad, es el Decreto 127/2008, de 5 de junio, por el que «se desarrolla el régimen jurídico de los humedales protegidos y se crea el Inventario de humedales de Galicia». Este Decreto que sustituye otro anterior (el Decreto 110/2004) desarrolla el régimen jurídico de los humedales protegidos de Galicia establecido en el artículo 14 de la Ley 9/2001 de Conservación de la Naturaleza de Galicia además de crear y regular el «Inventario de Humedales de Galicia». Esta nueva regulación de

los humedales de Galicia viene a acomodarse al nuevo régimen de protección de estos espacios naturales introducido en los artículos 49, 50 y 51 de la reciente Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, especificando entre otros extremos su concepto (cfr. art. 4º), sus criterios caracterizadores (cfr. art. 5º) y los objetivos generales para su adecuada gestión (cfr. art. 7º).

La Consellería de Innovación e Industria ha promovido la aprobación de dos Decretos que afectan indirectamente a la protección ambiental: en primer lugar el Decreto 219/2008, de 25 septiembre, de Inspección de industria en la Comunidad Autónoma de Galicia en la medida en que la protección de la seguridad industrial está estrechamente vinculada con la prevención de riesgos de carácter ambiental (Cfr. por ejemplo, sus arts. 7, 2, d); 15, 1, b); 24, 3, a)); de otra parte, el Decreto 149/2008, de 26 junio, por el que se regula el procedimiento de autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la valorización energética de la biomasa forestal primaria, cuyo potencial de este tipo de energía renovable es muy considerable en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por último, la Consellería de Ordenación Rural ha promovido la aprobación del Decreto 101/2008, de 30 abril, por el que «se regula las unidades de gestión forestal en Galicia». Se trata del desarrollo reglamentario del sistema de reorganización forestal creado por la Ley 3/2007, de 9 de abril, de Prevención y Defensa de los Incendios Forestales de Galicia (cfr. su Capítulo V); un sistema con el cual se trata de conseguir, en consonancia con dicha Ley, una mejor defensa contra los incendios forestales, facilitando la ordenación de los montes y de su planeamiento preventivo.

3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN Y FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

En materia organizativa el año 2008 no deja cambios relevantes, en tanto que la anunciada cita electoral en marzo de 2009, no parecía aconsejar modificaciones organizativas mayores en el final de la legislatura. No obstante el Decreto 158/2008, do 10 de julio, sobre asunción de la ampliación de las funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre das Illas Atlánticas de Galicia), traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el Real decreto 1082/2008, de 30 de junio, y su asignación a la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, sitúa bajo la dependencia orgánica de la Consellería de Medio Ambiente los órganos rectores del Parque Nacional de las Islas Atlánticas.

Como consecuencia de este traspaso se efectúa una modificación del Decreto 1/2006, de 12 de enero, por la que se establece la estructura orgánica de la Consellería (Decreto 280/2008, de 11 de diciembre) para encuadrar bajo la dependencia directa, orgánica y funcional de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza al Director/a-conservador/a del Parque Nacional. También se amplían las funciones del Servicio de Conservación de la Naturaleza en relación con los lechos marinos en caso de emergencia.

A finales de 2007, pero con publicación en el DOG de 24 de enero de 2008, se procedió a la modificación por Decreto 265/2007, de 28 de diciembre, de la composición de las juntas consultivas de los parques naturales de Galicia. La nueva composición busca dar entrada a colectivos y entidades privadas en estos órganos, además de adaptar la representación autonómica a la estructura actual de la Xunta de Galicia.

Por lo que se refiere a la organización de la Administración Hidrológica de Galicia, el Decreto 132/2008, de 19 de junio, introduce una modificación en el Decreto 108/1996, de 29 de febrero que regula el organismo autónomo Aguas de Galicia, para dar cumplimiento a la Directiva Marco del Agua de 2000, en virtud del cual se determina el ámbito de la nueva «Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa» que comprende el territorio de todas las cuencas hidrográficas situadas íntegramente en el territorio de Galicia, así como las aguas de transición y costeras a ellas asociadas. También se procede a la modificación de la composición de la Junta de Gobierno del citado organismo autónomo para incorporar los representantes de la Administración General del Estado.

Dentro de un conjunto de medidas relacionadas con la experimentación con animales, se crea, un Registro autonómico de centros de cría, suministradores e usuarios de animales de experimentación, con el objeto de lograr la correcta supervisión y seguimiento de los citados establecimientos. Este Registro facilitará, por su parte, la remisión de esa información al Registro Estatal y la Comisión Europea. Se crea también la Comisión Gallega de Bienestar de los Animales de Experimentación, como órgano consultivo en materia de bienestar animal de los animales utilizados para la experimentación (Decreto 296/2008, de 30 de diciembre, DOG de 16 de enero de 2009).

De otra parte, hay que dar cuenta de la creación del Observatorio Galego da Biodiversidade, por Decreto 260/2007, de 13 de diciembre (DOG de 14 de enero). Este Observatorio es un órgano colegiado de asesoramiento y consulta en materia de conservación de la biodiversidad que deberá prestar apoyo en el inventario y análisis de los datos sobre biodiversidad e informar sobre los planes y decisiones sobre catalogación de especies. La composición,

eminentemente técnica, del Observatorio incluye a tres representantes de diferentes órganos de la Consellería, tres de las universidades gallegas, siete especialistas de reconocido prestigio y dos representantes de asociaciones inscritas en el registro de la Consellería.

Finalmente, en el ámbito de la Administración local cabe destacar la creación –en virtud de la Orden de 23 de mayo de 2008, de la Consellería de Medio Ambiente– de la «Red Gallega de Ayuntamientos por la Sostenibilidad», que nace una Asociación voluntaria de los Ayuntamientos de Galicia que pretende impulsar el desarrollo efectivo de los planes de sostenibilidad local (Agenda 21 Local) e integrar todos aquellos que se adhieran a la «Carta de Aalborg» y se asocien también a la Red de Ciudades y Ayuntamientos por el Clima.

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS, INTERNALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN E INFORMACIÓN AMBIENTAL

4.1. PRESUPUESTO

La Consellería de Medio Ambiente tiene un presupuesto global de 222.623.999 euros en los Presupuestos para 2009, lo que supone un ligero incremento nominal con respecto al año anterior (2.5%) que en términos reales es inferior a la inflación. Están previstos 44 millones de euros para inversiones y las transferencias de capital se presupuestan en alrededor de 136 millones de euros.

El mayor esfuerzo inversor en este período se concentra en la construcción de infraestructuras de depuración de las que Galicia era muy deficitaria incumpliendo la normativa comunitaria de aguas residuales.

4.2. PLANES Y PROGRAMAS

El año 2008 fue un año en el que culminaron su andadura varios planes que habían iniciado su tramitación anteriormente, especialmente en el ámbito de la ordenación territorial, y se inició la tramitación de varios planes con incidencia ambiental, teniendo una presencia relevante la planificación de espacios naturales protegidos.

Las *Directrices de Ordenación del Territorio* (http://www.cptopt.xunta.es/portal/directrices_ordenacion_territorio.pdf) finalmente publicadas dando cumplimiento al mandato de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Orde-

nación del territorio de Galicia, constituyen el elemento central para ordenar el territorio y las actividades sectoriales con incidencia en este. De todas formas este documento tiene aún bastantes elementos de inconcreción que deben ser parcialmente corregidos por una serie de planificaciones sectoriales aún pendientes en su mayoría (patrimonio, litoral, paisaje, Plan Sectorial de Áreas Empresariales, Plan Sectorial de Acuicultura en tierra, Plan Sectorial de Actividades Extractivas de Galicia, Plan Sectorial de Producción y Distribución de Energía, Plan Sectorial de Gestión de Residuos). Estas Directrices fueron objeto del informe de sostenibilidad previsto en la normativa de Evaluación Ambiental Estratégica en septiembre de 2008 (http://www.cptopt.xunta.es/portal/webdav/site/cptoptv/shared/es/pdfs/dxu/DOT/AAE_ISA_DOT.pdf).

También se aprobó en junio de 2008 el *Plan Director de Carreteras de Galicia* ([http://www.cptopt.xunta.es/portal/webdav/site/cptoptv/shared/es/pdfs/dxop/Plan Estradas de Galicia/PLAN_DIRECTOR ESTRADAS.pdf](http://www.cptopt.xunta.es/portal/webdav/site/cptoptv/shared/es/pdfs/dxop/Plan_Estradas_de_Galicia/PLAN_DIRECTOR ESTRADAS.pdf)). Este plan que tiene como objetivos mejorar la accesibilidad, seguridad y la integración en un sistema viario de las distintas redes, fue sometido a Evaluación ambiental estratégica. El plan afirma su voluntad de evitar afecciones a espacios protegidos, aprovechar los trazados existentes y minimizar los impactos de las actuaciones previstas. No obstante, la pretensión de construir 2.200 km de nuevas vías (1.300 en vías de altas prestaciones) hasta 2020, el aumento de la velocidad media en las vías como consecuencia de las mejoras en más de un 8% o la previsión de que el 97% de la población se encuentre a menos de 30 minutos de una vía de alta prestaciones, parecen indicar un modelo alejado de la sostenibilidad en su concepción.

En abril de 2008 veía la luz el *Plan Director de las Instalaciones Náutico-Deportivas de Galicia* (<http://www.portosdeportivos.com/>).

El Consejo de Gobierno de la Xunta de Galicia de 28 de agosto de 2008 (DOG de 17 de septiembre) aprueba finalmente un controvertido *Plan de Acuicultura* (<http://webpesca.xunta.es/pescacms/opencms/WebPesca/Servizos/pga2008.html>) que había sido objeto de confrontación social con grupos ecologistas y habitantes de zonas afectadas por ampliaciones o nuevas instalaciones acuícolas, que afectaban a espacios de Red Natura. El nuevo Plan deja sin efecto el Plan sectorial de parques de tecnología alimentaria, aprobado por acuerdo del Consejo de gobierno de la Xunta de Galicia de 30 de junio de 2005. Un acuerdo polémico por cuanto el gobierno se encontraba en funciones tras perder las elecciones autonómicas. El nuevo Plan pretende regularizar la situación de las infraestructuras acuícolas existentes y abrir las puertas a nuevas instalaciones sometidas a esta planificación. Este Plan fue

sometido a Evaluación Ambiental Estratégica. El Plan se concibe como un instrumento de ordenación del territorio que pretende ordenar el uso del litoral gallego para las actividades acuícolas y regular el crecimiento de la acuicultura marina desarrollada en tierra.

En materia de espacios naturales sigue en tramitación el *Plan Director de Conservación de la Red Natura 2000*. El único Parque Nacional en suelo gallego (declarado en 2002), el Parque Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas, tiene en redacción su Plan Rector de Uso y Gestión. También se inició la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Complejo Húmedo de Corrubedo, un espacio natural en el que confluyen distintas figuras de protección (LIC, ZEPA, Parque natural, RAMSAR) con un sistema dunar singular que carecía de instrumento de ordenación alguno a pesar de que su declaración como parque natural se remonta a 1992. Igualmente está en tramitación el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de los Ancares, un LIC de alto valor sin protección autonómica hasta el momento. El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Monte Aloia también se encuentra en fase de proyecto, si bien este fue uno de los primeros parques naturales autonómicos (su declaración como espacio protegido se produjo en 1978).

Iniciaron también su tramitación en 2008, sin estar todavía aprobados, el *Plan de Gestión del Lobo*, el *Plan de Abastecimiento de aguas de Galicia* y el *Plan de Residuos Sanitarios*.

Con una participación transversal pero a iniciativa de la Dirección General de Desarrollo Sostenible comenzó su andadura la redacción del *Plan gallego de Acción frente al Cambio Climático* que pretende luchar contra las emisiones de gases de efecto invernadero centrandose sus estrategias en cuatro líneas de actuación para conseguir sus objetivos: la mitigación, la evaluación de impactos y la adaptación al cambio climático; la investigación sobre cambio climático; la educación, información y cooperación sobre cambio climático.

4.3. INTERIORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN, INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL. OTROS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

4.3.1. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica

En materia de evaluación de impacto ambiental, al no haber cambios en la desfasada legislación autonómica excepto en lo que respecta a la evaluación de incidencia ambiental de actividades clasificadas (ahora regulada por el reciente Decreto 133/2008, de 12 de junio), apenas se pueden señalar

cuestiones significativas en la ejecución administrativa con respecto a años anteriores. El Ministerio de Medio Ambiente impedía en 2008 la realización de dos proyectos de aprovechamiento de minicentrales hidroeléctricas en Ourense con una evaluación de impacto negativa en la que había un informe negativo de la Dirección General de Protección de la Naturaleza de la Xunta de Galicia por problemas en relación con el caudal ecológico y las sinergias entre ambos proyectos (Resolución de 23 de noviembre de 2007, BOE de 4 de enero).

En el plano de la evaluación ambiental estratégica se puede señalar que las exigencias formales de evaluación que establece la normativa se han incorporado y todos los planes y programas sometidos a esta evaluación están siendo objeto de ella y realizando el informe de sostenibilidad ambiental y la memoria conforme a las pautas normativas y las orientaciones específicas fijadas por la Consellería en 2007.

En 2008, además de un amplio número de planes generales o parciales urbanísticos y de planes en relación con suelo empresarial, los principales planes que han sido sometidos a evaluación ambiental estratégica son: el Plan Gallego de Ordenación de los Recursos Piscícolas y Ecosistemas Acuáticos Continentales, el Plan Gallego de Acción frente al Cambio Climático, las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, el Plan de Gestión del Lobo, el Plan de Gestión de Residuos Sanitarios de Galicia, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de los Ancares, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Monte Aloia y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Complejo Húmedo de Corrubedo.

4.3.2. Autorización ambiental integrada

La finalización del plazo transitorio de adaptación de las instalaciones existentes a las exigencias de la normativa IPPC conllevó una acumulación de resolución de expedientes (<http://medioambiente.xunta.es/listaExpedientes.do?resolucion=AAI&proyecto=&codigo=&co>) en el primer trimestre de 2008 con más de 150 empresas autorizadas. Algunas de ellas corresponden a empresas grandes y de sectores problemáticos (ENCE, ALCOA, ELNOSA, SOGAMA...). En muchos casos la tramitación superó ampliamente los 10 meses fijados en la normativa como plazo máximo para dictar la resolución (art. 21 de la Ley 16/2002).

La concesión de la autorización ambiental integrada a ENCE (fábrica de pasta de papel) fue objeto de debate por cuanto esta empresa altamente contaminante situada en el área urbana de Pontevedra en 2018 verá caducar su concesión de uso del dominio público y hay proyectos de las autoridades

autonómicas que pretenden acelerar su traslado fuera de la ría de Pontevedra. En atención a estas circunstancias la autorización ambiental integrada se concede por un período de tres años, hasta el 31 de diciembre de 2011, lejos del máximo de 8 años que permite el art. 25 de la Ley 16/2002, de 1 julio, de prevención y control integrado de la contaminación. La autorización se concede sin que la empresa solicitara el preceptivo informe urbanístico al Ayuntamiento de Pontevedra amparándose en un Decreto de supramunicipalidad de la infraestructura que eximía a los proyectos supramunicipales de licencias municipales y obligaba a la modificación del planeamiento urbanístico. No parece que pueda eludirse ese precepto de la Ley IPPC en virtud de un mandato de un decreto que, además, había quedado en suspenso por un Auto del TSJG de medidas cautelares en un litigio aún pendiente sobre esta misma empresa.

4.3.3. Participación

El órgano consultivo de la Consellería de Medio Ambiente, el Consello Galego de Medio Ambiente (COGAMA), durante 2008 tan solo celebró una reunión de las dos que establece el art. 20 de su reglamento para dar una periodicidad semestral a sus reuniones. Se sometieron a la consideración del COGAMA una serie de proyectos de Decretos y planes ambientales fundamentalmente de protección de espacios naturales y residuos.

4.3.4. Tributos ambientales

Además de la aprobación de la Ley 15/2008, de 19 diciembre, de Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada (ya estudiada anteriormente), en 2008 se anunció la voluntad de la Administración autonómica de caminar hacia un precio unitario por la depuración de aguas residuales y la generalización del cobro en todos los municipios. Esta iniciativa se enmarca el Plan de Saneamiento de Galicia y pretende implantarse en la legislatura 2009-2012, puesto que existen ayuntamientos de pequeña entidad en los que los costes de depuración y abastecimiento de aguas están siendo sufragados directamente por la Xunta de Galicia.

También se hizo pública la inmediatez de una modificación del Decreto de desarrollo de la Ley del Impuesto de Contaminación atmosférica para ampliar el número de establecimientos afectados. Estas previsiones se derivan del texto de la Ley de Presupuestos Generales para el año 2009 (DOG de 31 de diciembre) la cual introduce dos modificaciones en la Ley 12/1995, del 29 de diciembre, del impuesto sobre la contaminación atmosférica: por un

lado, modifica la tarifa impositiva y por la otra introduce posibilidad de utilizar medios tecnológicos en la aplicación del tributo. Con estas modificaciones se aumentará la recaudación prevista, al aumentar las empresas afectadas por este tributo, que en los últimos años había experimentado un cierto descenso debido a las mejoras tecnológicas introducidas en parte de las empresas afectadas para hacer frente a las obligaciones del Protocolo de Kioto.

4.3.5. EMAS

Galicia cuenta con un porcentaje de centros registrados en el EMAS que es bastante elevado en proporción al tamaño de su tejido productivo, si tomamos como punto de comparación las Comunidades Autónomas más industrializadas, si bien sigue sin ser un sistema con un especial grado de implantación. Aproximadamente el 13% de los centros adheridos en España son gallegos (inmediatamente detrás de Madrid y Cataluña en el registro de centros). Los centros adheridos pertenecen mayoritariamente al sector servicios con la presencia de las principales fábricas de sectores como el químico, metal, papel...

Algo más de 60 empresas, asociaciones y entidades sin ánimo de lucro recibieron una ayuda autonómica al amparo de la convocatoria efectuada por Orden de 15 de febrero de 2008 (DOG de 25 de febrero) para emprender el proceso del EMAS, completar este proceso a partir de una ISO 14001 o renovar la inscripción en el Registro EMAS.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA DEL CORRESPONDIENTE TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

En el plano judicial debe reseñarse un elemento significativo en relación con el seguimiento de conductas ambientales irregulares que pueden desembocar en el ámbito jurisdiccional. Tanto la Fiscalía como el SEPRONA están teniendo un papel muy activo en el impulso de investigaciones puntuales y en la elaboración de informes sistemáticos sobre problemas ambientales. Así, a instancias de la Fiscalía, el SEPRONA investigó los vertidos de las granjas en 2008 llegando a la conclusión de que sólo 8 de las 1.007 explotaciones visitadas (de un total de 20.000 aproximadamente) disponían de las autorizaciones de vertidos de purines pertinentes. También se ha investigado el sector de las canteras.

Asimismo hay que hacer mención a la decisión adoptada por el Consejo General del Poder Judicial en 2008 de reforzar el juzgado de Corcubión que lleva la instrucción del caso *Prestige* cinco años después de este calamitoso

suceso que no tiene aún fecha de juicio debido a una instrucción presidida por el cambio continuo de jueces de instrucción y una infradotación de medios escandalosa para un asunto extremadamente complejo.

En el ámbito penal debe comentarse la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), Sentencia núm. 141/2008 de 8 abril, que pone fin al proceso por delito ecológico contra el industrial propietario de Leche Río del que se había dado cuenta en el Informe de 2007. En esta STS en casación se confirma la aplicación del tipo del artículo 325 al «a) dejar fuera de discusión el acierto valorativo de la sentencia recurrida al tildar los vertidos de idóneos para ocasionar la situación de riesgo de las circunstancias medioambientales en medida tal que las hace incompatibles con la riqueza piscícola; b) que el acusado conocía las características y efectividad de las medidas adoptadas en aplicación de las normas citadas, en el sentido de no poder ignorar su ineficacia para proteger el medio ambiente, de suerte que el riesgo no solamente le era cognoscible sino decididamente conocido. Por ello la sentencia establece con acierto no solamente los elementos objetivos del tipo del art. 325 sino también los subjetivos del dolo referido a la existencia de condiciones idóneas para el daño ambiental». No se considera, en cambio, probado que existieran órdenes expresas de la Administración para aplicar el subtipo agravado del artículo 326 por lo que hay una reducción de la pena impuesta. Además no se aprecia el primer motivo de casación que alegaba la violación del principio «non bis in idem» por la existencia de sanciones administrativas previas. El TS recoge la doctrina del TC a este respecto y establece en el fallo «la sanción económica ya sufrida administrativamente, por los mismos hechos que dieron origen a la causa de que procede este rollo, no deberán imputarse al importe de la responsabilidad civil. Por el contrario, a la luz de la doctrina constitucional antes citada, siendo el fundamento de esa imputación la reducción, en aras del principio de proporcionalidad, de la pena, es a ésta, y concretamente a la multa, a la que deberá hacerse aquella imputación».

Tiene interés la Sentencia 337/2008 de 21 mayo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) en relación con un recurso de una empresa concesionaria de un aprovechamiento hidroeléctrico (con un procedimiento sancionador abierto por un suceso de mortandad piscícola al realizar una apertura de esclusas descontrolada en 2007) que recurre la concesión de abastecimiento de agua a varias poblaciones por entender que resta caudal a su aprovechamiento. El TSJG desestima los argumentos en su totalidad e indica que no cabe la expropiación pretendida en base al artículo 58.2 de la Ley de Aguas de 1985 por cuanto 59.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que

se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, establece que «Las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos» y, además, el abastecimiento a poblaciones aparece ordenado en primer lugar en la preferencia de abastecimientos del artículo 60 de la misma norma.

En materia de energía eólica existe una línea de resolución en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) que ejemplifica la Sentencia núm. 2012/2008 de 28 marzo (en igual sentido la Sentencia núm. 16/2008 de 16 enero, Sentencia núm. 1918/2008 de 6 febrero) sobre la apreciación por los Jurados de Expropiación del «valor del viento» en los procedimientos de expropiación de terrenos en los que se van a ubicar parques eólicos. El TSJG en este asunto estima parcialmente el recurso presentado por la empresa eólica dirigido a reducir el justiprecio por haber incluido este concepto entendiendo que el viento no es un elemento patrimonial susceptible de apropiación y que las ganancias son meras expectativas que dependen de la aptitud para implantar un parque eólico sujeta a múltiples variables técnicas y normativas. Los argumentos del TSJG entienden que «el asunto que aquí se plantea entre las partes se refiere a la inclusión por el Jurado en el justiprecio de la finca expropiada de un elemento que denomina “plusvalor” y que relaciona como un factor de localización que incrementa el justiprecio. Dicho plusvalor residiría en los vientos constantes e intensos que recibe la finca expropiada, que a entender del Jurado deben formar parte de la indemnización que ha de percibir el expropiado, lo que igualmente defiende en su escrito de contestación, la Abogacía del Estado». En el entender del Tribunal «no puede confundirse el que una finca, dado el viento que recibe, (que al igual que el aire que existe en la misma o el sol que recibe no forma parte del dominio privado), pueda ser destinada de modo primordial o incluso único a la producción de energía eólica, con el hecho de que esa aptitud para la que está especialmente dotada dependa de un elemento físico, el viento, cuya naturaleza demanial no susceptible de apropiación privada le impide ser entendida como un elemento patrimonial privado de cuya coactiva privación se deba resarcir mediante el justiprecio. En suma, nos parece que para sostener que el viento forma parte de los elementos expropiables, ello supone extender el derecho de propiedad más allá de lo que autorizan los artículos 33 y 128 de la CE». Además «la supuesta aptitud de un terreno para generar energía eléctrica por el viento, es un concepto abstracto, que carece por sí mismo de virtualidad como elemento a tener en cuenta a la hora de fijar el justiprecio de una finca, y que de modo aislado es imposible de cuantificar ya que depende de múltiples aspectos complemen-

tarios, como potenciales eólicos, producción media anual, eficiencia energética, viabilidad económica, efectos tecnológicos y socioeconómicos del parque en la comarca de implantación... etc.». «Asimismo, la Sala entiende que existe una estrecha relación, entre la obra que motiva la expropiación y la aptitud de un terreno para generar energía eléctrica por medio del viento, de tal modo que sin la existencia de la obra que motiva la expropiación un terreno nunca adquiriría la facultad de poder ser apto para generar energía eléctrica, obra que a su vez se encuentra sujeta a múltiples requisitos y condicionamientos exigidos por la normativa antes citada».

Otro asunto relacionado con la implantación de parques eólicos, en este caso sobre su compatibilidad con otros usos se discutió en la STSJG 2045/2008 de 21 abril (en parecidos términos la STSJG núm. 2202/2008 de 30 junio). Una empresa con derechos de investigación mineros en un ámbito en el que se autorizó un parque eólico recurre la decisión administrativa en la que se estima la prevalencia de la instalación eólica sobre los derechos mineros en unas parcelas. El TSJG entiende que «en el expediente tramitado para determinar la compatibilidad o incompatibilidad de la actividad minera con el parque eólico, una vez establecido en el informe de minas la incompatibilidad de ambas, la Administración debe resolver sobre la prevalencia del interés público de una actividad frente a otra, sin que ello suponga necesariamente cuestionar los derechos adquiridos por los titulares por razón del tiempo o de otro orden, que serán indemnizados en la medida que el procedimiento expropiatorio lo determine. En cualquier caso la recurrente goza de una expectativa de derecho, sin que ello implique necesariamente entender que haya llegado a adquirir un derecho definitivamente. La recurrente goza tan solo de un permiso de investigación sobre la cuadrícula en cuestión; por lo tanto la concesión de explotación a su favor aún no existe, siendo al respecto clara la propia Ley de minas». Se resuelve desestimando las pretensiones de la empresa minera por cuanto en virtud de la planificación eólica preexistente puede afirmarse que «en el presente caso, en el que la Administración ha determinado el concreto fundamento legal por el que se ha hecho prevalecer un bien jurídico sobre el otro, con relación a las dos zonas comprendidas entre los aerogeneradores que cita en su contestación así como la compatibilidad con las demás actuaciones mineras, privándole solo del permiso en aquellas zonas que resulta incompatibles con aquel interés prevalente, el recurso no puede prosperar en aplicación de la precedente doctrina jurisprudencial».

En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración la STSJG núm. 274/2008 de 30 abril estima una reclamación por malos olores en una vivienda provocados por la construcción de una EDAR.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Probablemente durante el año 2008 los mayores conflictos en torno al medio ambiente giraron alrededor de la energía eólica y la acuicultura.

La aprobación del Decreto 242/2007, de 13 de diciembre, por el que se regula el aprovechamiento de energía eólica en Galicia (*Diario Oficial de Galicia*, nº 2, de 3 de enero de 2008), del que ya se informó en el Informe de 2007, y de la Orden del 6 de marzo de 2008 por la que se determina el objetivo de potencia máxima en megavatios para tramitar en el período 2008-2012 y se abre el plazo para la presentación de solicitudes de autorización de parques eólicos, que puso en marcha el proceso de adjudicación de parques conforme a los criterios del Decreto. Este proceso se alargó durante todo el 2008 siendo resuelta en diciembre (<http://www.conselleriaiei.org/ga/upload/dx/des/3047-a-resolucion.pdf>), no sin tensiones en el seno del gobierno bipartito PSOE-BNG por el amplio impacto aguantado en la economía del reparto de la suculenta tarta de adjudicación de megavatios, por primera vez adjudicada mediante concurso y no por adjudicación directa como hasta entonces, de acuerdo con los criterios fijados normativamente. Este procedimiento fue objeto también de un amplio escrutinio público por las empresas del sector con recursos judiciales frente al Decreto (que introducía en el baremo la participación pública en un porcentaje de los beneficios como un criterio de valoración) y anuncios de ellos frente a las adjudicaciones en las que resultaron excluidas algunas de las principales eléctricas. También por los grupos ecologistas que criticaban una adjudicación tan masiva de potencia de una sola vez y la posibilidad que en zonas de Red Natura, si bien el Decreto impide nuevas instalaciones, se pueda sustituir («repotenciar») molinos obsoletos por un menor número de mayor potencia.

Por lo que respecta al Plan de Acuicultura las tensiones sociales en las zonas donde se ubican nuevas instalaciones o se amplían instalaciones existentes son grandes tanto con vecinos como con grupos ecologistas. Una parte de esta resistencia tiene que ver con que estas instalaciones ocupan extensiones de territorio grandes, no generan mucho empleo y algunas de las existentes tienen una trayectoria irregular en cuanto a la obtención de permisos de vertidos.

De todas formas, la conflictividad en estos dos ámbitos no debe ocultar que la mayor parte de los problemas ambientales que, por incidentes de una cierta gravedad, salieron a la luz pública están relacionados con la calidad de las aguas. La propia Consellería de Medio Ambiente cifraba en 4590 los

puntos de vertido a los ríos dentro de un inventario realizado entre septiembre de 2007 y julio de 2008.

En 2008 el Ayuntamiento de Ourense –la tercera ciudad en población de Galicia– era requerida por el juzgado contencioso administrativo número uno de Ourense a dar cumplimiento a una sentencia de 17 de diciembre de 2003 que declaraba ilegal su depuradora (decisión firme ya que el Tribunal Superior de Justicia de Galicia no atendió un recurso presentado por el propio Ayuntamiento y había ratificado el 14 de junio del 2007 la ilegalidad de licencia concedida en 2002). En esta misma ciudad el ADIF provocó un vertido de 50.000 litros de gasoil en la red de alcantarillado en el mes de abril.

En este año la Comisión Europea solicitó a la Xunta de Galicia información sobre la contaminación en la ría de O Burgo y A Coruña, ante los indicios de que los niveles de polución del estuario vulneran la directiva europea sobre calidad de las aguas marisqueras. Un incumplimiento de esta normativa comentado en anteriores informes condujo a una STSJ de la UE a condenar a España en el 2005 por los altos índices de residuos fecales en los polígonos de bateas de mejillón de la ría de Vigo. Igualmente la Fiscalía Superior de Galicia solicitó al juzgado de Corcubión que continúe las investigaciones sobre la posible emisión de aguas fecales en la ría de dicha localidad tras la realización de análisis que arrojaron un porcentaje de contaminación fecal superior al 90% de los niveles permitidos tras las indagaciones iniciadas a instancias de la cofradía de pescadores.

Varios ríos tuvieron problemas severos de contaminación. El SEPRONA denunció la contaminación en el río Lengüelle en octubre con más de 3.000 truchas muertas aparentemente provocadas por el vertido de alguna de las plantas que conforman el complejo de tratamiento de residuos de SOGAMA, una sociedad pública autonómica. El Río Eume que pasa por el Parque Natural Fragas do Eume sufrió un episodio grave de mortandad piscícola como consecuencia del desbordamiento de unas obras que provocó la acidificación de las aguas. En julio de 2008 el río Bispo, que atraviesa el casco urbano de la localidad de Bueu, se tiñó de azul turquesa por pinturas de limpieza de un establecimiento, padeciendo poco después una contaminación de fecales. El río Lagares en la ciudad de Vigo fue contaminado por detergentes y otros productos químicos en un incendio que afectó a una nave industrial en la que la mayoría de empresas instaladas carecían de licencia. El río Ulla también tuvo un vertido de fuel provocado por una empresa que fue denunciado por los pescadores afectados. Un vertido, en este caso de purín, fue denunciado en el río Donas en Negreira. Para ampliar la gama de vertidos, una laguna en proceso de recuperación (Lagoa de Antela) tras su desecación

hace años experimentó un vertido de neumáticos en diciembre y el río Catasol (Melide) experimentó un vertido de siete toneladas de alquitrán. En el ayuntamiento de Samos, finalmente, el concejal de Urbanismo fue imputado por delito ecológico por el derrumbamiento de un vertedero de una cantera ilegal de su titularidad sobre un río en un paraje de la Red Natura.

Algunas luces a este negro panorama parecen abrirse con un Plan de Saneamiento Integral que prevé 40 nuevas depuradoras y la mejora de otras 24 lo que podrá poner remedio a la circunstancia de que entre las ciudades gallegas tan sólo Pontevedra ciudad disponía de un sistema de depuración suficiente. En este plan se enmarca también la construcción de la depuradora de Vigo que permitirá duplicar la capacidad de depuración, hasta dar cobertura a una población potencial de 800.000 habitantes, poniendo punto final al proceso judicial ante la UE que estuvo cerca de costarle una multa a la Xunta de 20 millones de euros. Buscando paliar el mal estado ambiental de los ríos con una iniciativa novedosa de colaboración público-privado, se ha firmado un convenio de colaboración entre la Vicepresidencia y la Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galicia (Adega) para el desarrollo del «Proyecto Ríos». Este proyecto procura estimular y potenciar la participación ciudadana en la sustentabilidad del patrimonio natural y cultural, trabajar para mejorar la calidad de los ecosistemas fluviales. También pretende establecer una red de voluntariado ambiental en la protección de los ríos que permita conocer su estado de salud y prever y solucionar los problemas que afectan a estos ecosistemas.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. LISTA DE LEYES RELACIONADAS CON EL MEDIO AMBIENTE APROBADAS DURANTE 2008

- Ley 3/2008, de 23 mayo, de Ordenación de la minería de Galicia (DO Galicia 6 junio 2008, nº 109).

- Ley 6/2008, de 19 junio, de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, que modifica la Ley 9/2002, de 30-12-2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (DO Galicia 30 junio 2008, nº 125).

- Ley 7/2008, de 7 julio, de Protección del paisaje de Galicia (DO Galicia 18 julio 2008, nº 139).

- Ley 8/2008, de 10 de julio sobre normas reguladoras de la Salud en Galicia (DO Galicia 24 julio 2008, nº 143).

- Ley 10/2008, de 3 noviembre, de Residuos de Galicia (DO Galicia 18 noviembre 2008, nº 224).

- Ley 11/2008, de 3 diciembre, sobre normas reguladoras de Pesca de Galicia (DO Galicia 16 diciembre 2008, nº 243).

- Ley 12/2008, de 3 diciembre, Modifica la Ley 7/1996, de 10-7-1996, de desarrollo comarcal, y la Ley 5/2000, de 28-12-2000, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y racionaliza los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural (DO Galicia 17 diciembre 2008, nº 244).

- Ley 14/2008, de 3 diciembre, sobre normas reguladoras de Turismo de Galicia (DO Galicia 19 diciembre 2008, nº 246).

- Ley 15/2008, de 19 diciembre, de Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada (DO Galicia 29 diciembre 2008, nº 251).

- Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia (DO Galicia de 12 de enero de 2009, nº 13).

7.2. LISTA DE LAS PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS APROBADAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DURANTE EL 2008

- Decreto 18/2008, de 7 febrero, por el que se modifica el Decreto 1/2006, de 12-1-2006, que establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DO Galicia 19 febrero 2008, nº 35).

- Decreto 43/2008, de 28 febrero, por el que se determina el ámbito de aplicación de los planes de ordenación de los recursos forestales para Galicia (DO Galicia 13 marzo 2008, nº 52).

- Decreto 51/2008, de 6 marzo, por el que se Establece la estructura orgánica de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (DO Galicia 27 marzo 2008, nº 59).

- Decreto 101/2008, de 30 abril, por el que se regula las unidades de gestión forestal en Galicia (DO Galicia 20 mayo 2008, nº 96).

- Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental (DO Galicia nº 126, de 1 de julio de 2008).

• Decreto 127/2008, de 5 de junio, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los humedales protegidos y se crea el Inventario de humedales de Galicia (DO Galicia nº 122, de 25 de junio de 2008).

• Decreto 131/2008, de 19 junio, por que se declara zona especial de protección para las aves el espacio natural de Peña Trevinca (DO Galicia 27 junio 2008, núm. 124).

• Decreto 132/2008, de 19 junio, por el que se modifica el Reglamento del organismo autónomo Aguas de Galicia, aprobado por el Decreto 108/1996, de 29-2-1996 (DO Galicia 30 junio 2008, núm. 125).

• Decreto 149/2008, de 26 junio, por el que se regula el procedimiento de autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la valorización energética de la biomasa forestal primaria en la Comunidad Autónoma de Galicia (DO Galicia 22 julio 2008, núm. 141).

• Decreto 158/2008, de 10 julio, de asunción de la Asunción de la ampliación de las funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia), traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el Real Decreto 1082/2008, de 30-6-2008 (LG 2008, 1293), y su asignación a la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DO Galicia 1 agosto 2008, núm. 148).

• Decreto 219/2008, de 25 septiembre, de Inspección de industria en la Comunidad Autónoma de Galicia (DO Galicia 14 octubre 2008, núm. 199).

• Decreto 241/2008, do 2 de octubre, por que se modifica el Decreto 87/2007, de 12 de abril, por el que se crea la reserva marina de interese pesquero Os Miñarzos (DO Galicia de 29 de octubre de 2008, nº 210).

• Decreto 263/2008, de 13 noviembre, por el que se declara paisaje protegido el Valle del río Návea (DO Galicia 3 diciembre 2008, nº 235).

• Decreto 280/2008, de 11 diciembre, por el que se modifica el Decreto 1/2006, de 12-1-2006, que establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DO Galicia 23 diciembre 2008, nº 248).

• Decreto 296/2008, de 30 de diciembre, DO Galicia de 16 de enero de 2009 (Comisión Gallega de Bienestar de los Animales de Experimentación).

7.3. LISTA DE LOS PRINCIPALES PLANES Y PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE APROBADOS DURANTE EL 2008

- Directrices de Ordenación del Territorio (aprobación inicial en diciembre de 2008).
- Plan Director de Carreteras de Galicia (publicado en junio de 2008).
- Plan Director de las Instalaciones Náutico-Deportivas de Galicia (publicado en abril de 2008).
- Plan de Acuicultura (aprobación por el Consejo de Gobierno de la Xunta el 28 de agosto de 2008).
- Plan Director de Conservación de la Red Natura 2000.

7.4. LISTA DE LAS PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TSJ DE GALICIA DURANTE 2008 CITADAS EN EL TEXTO

- Sentencia núm. 2012/2008 de 28 marzo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (sobre la apreciación por los Jurados de Expropiación del «valor del viento» en los procedimientos de expropiación de terrenos en los que se van a ubicar parques eólicos). En igual sentido cfr. las Sentencias núm. 16/2008 de 16 enero, y núm. 1918/2008 de 6 febrero.
- Sentencia núm. 2045/2008 de 21 abril del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (en parecidos términos la STSJG núm. 2202/2008 de 30 junio) (sobre incompatibilidad de derechos mineros sobre terrenos habilitados para parques eólicos).
- Sentencia núm. 274/2008 de 30 abril del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (sobre responsabilidad patrimonial de la Administración por malos olores en una vivienda provocados por la construcción de una EDAR).
- Sentencia núm. 337/2008 de 21 mayo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) (sobre concesión de aprovechamiento Hidroeléctrico y abastecimiento de agua a poblaciones).

7.5. LISTA DE PUBLICACIONES SOBRE MATERIA DE MEDIO AMBIENTE REFERIDAS ESPECÍFICAMENTE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA DURANTE 2008

BALLINA DÍAZ, D.: «Marco normativo de la protección contra la contaminación acústica: posibilidades municipales de actuación. Especial atención a la Comunidad Autónoma de Galicia», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzga-*

dos: *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº. 22, 2008, pgs. 3714-3724.

BUSTILLO BOLADO, R.: «Administración hídrica de Galicia», *Diccionario de Derecho de Aguas* (coord. A. EMBID IRUJO), 2007, pgs. 107-111.

GALAPERO FLORES, R. M.: «Hacienda de las Comunidades Autónomas. Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica de Galicia», *Aranzadi Jurisprudencia Tributaria*, nº 16 (2008), pgs. 25-40.

LÓPEZ RODRIGUEZ, J. A.: «Los montes vecinales de Galicia: ¿una nueva demarcación territorial?», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 767 (2008).

PERNAS GARCIA, J. J. y GAYÁN RODRÍGUEZ, E.: *Investigación marina y Derecho del mar: vehículos autónomos marinos*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, nº 2 de colección de monografías del Observatorio del Litoral, Universidad de A Coruña, 2008.

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S.: «Sobre la necesidad de ordenar y proteger el litoral de Galicia: reflexiones al hilo de la nueva Ley de medidas urgentes», *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, nº 17 (2008).

— «La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 243 (2008), pgs. 51-86.

SANZ JUSDADO, I.: «Comentarios a la Ley Gallega 6/2008, de 19 junio, de medidas urgentes en materia de Vivienda y Suelo», *Práctica Urbanística*, nº 76 (2008), pgs. 30-45.

ZAMORA ROSELLÓ, M. R.: *Los incidentes marítimos en el Atlántico Europeo y su influencia en la evolución del Derecho de Seguridad Marítima*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, nº 1 de la colección de Informes del Observatorio del Litoral, Universidad de A Coruña, A Coruña, 2008.

7.6. PÁGINAS DE INFORMACIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE DE GALICIA EN INTERNET

7.6.1. Webs dependientes de organismos de la Xunta de Galicia.

- Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<http://medioambiente.xunta.es/>

- Sistema de Información Ambiental de Galicia (Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).

<http://www.siam-cma.org/siam/>

- Sistema de Información de Residuos de Galicia (Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).

<http://sirga.medioambiente.xunta.es/>

- Investigación sobre la calidad del suelo en Galicia (dependiente de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).

<http://solos.medioambiente.xunta.es/>

- Registro Gallego de Emisiones (dependiente de la Xunta de Galicia).

<http://inspire.xunta.es/eprtr/index.php>

- Registro gallego de compuestos orgánicos volátiles (Dependiente de la Xunta de Galicia).

<https://www.xunta.es:444/cov/>

- Aguas de Galicia (Organismo Autónomo de la Xunta de Galicia, dependiente de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).

<http://augasdegalicia.xunta.es/>

- Sociedad Gallega de Medio Ambiente (SOGAMA) (Empresa pública dependiente de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).

<http://www.sogama.es/>

- Instituto Energético de Galicia (Organismo autónomo dependiente de la Consellería de Innovación e Industria).

<http://www.inega.es/>

7.6.2. Webs de centros de Investigación e instituciones educativas

- Instituto Universitario de Medio Ambiente de la Universidad de A Coruña.

<http://www.udc.es/iuma/>

- Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña.

<http://www.observatoriodellitoral.es/>

- Centro de Extensión Universitaria e Divulgación Ambiental de Galicia (CEIDA).

<http://www.ceida.org/>

- Climántica: proyecto de educación ambiental sobre el clima.

<http://climantica.org/index.jsp>

- Sociedade Galega de Educación Ambiental.

<http://www.sgea.org/>

- Voz Natura

<http://www.voznatura.es/home/index.php>

7.6.3. Webs de organizaciones no gubernamentales y grupos ecologistas.

- Federación Ecologista Galega (FEG).

<http://www.federacionecoloxista.org/>

- Asociación para a defensa ecoloxica de Galiza (ADEGA).

<http://www.adega.info/>

- Sociedade Galega de Historia Natural.

<http://www.arrakis.es/~alcrique/sghn.htm>

7.6.4. Webs empresariales

- Asociación Profesional de Empresas Medioambientales de Galicia (APROEMA).

<http://www.aproema.com/>

- Sociedad Gallega de Residuos Industriales (SOGARISA).

<http://www.sogarisa.es/index.asp>

- Plataforma tecnológica gallega de energía.

<http://www.enerxe.org/>

- Agrupación Empresarial Innovadora Enerxía e Medio Ambiente Sostible de Galicia.

<http://www.enermas.eu/>

- Asociación Profesional de Recicladores de Residuos de Construcción y Demolición (ARCODEGA).

<http://www.arcodega.org/>

7.6.5. Blogs y páginas personales

- Actualidad Jurídica Ambiental (blog de información ambiental coordinado por el Prof. Pernas García).

<http://actualidadjuridicaambiental.wordpress.com/>

- Galicia Medio Ambiente.

<http://galiciamedioambiente.wordpress.com/>

- Asociación Ecoloxica Cultural SOS Courel.

<http://soscourelsos.blogspot.com/>

- Blog sobre medio ambiente en Galicia.

<http://www.geocities.com/CapeCanaveral/1259/>

Islas Baleares: renovados impulsos ambientales con el telón de fondo de los problemas en materia de agua, residuos y caza

BARTOMEU TRIAS PRATS

Sumario

	<u>Página</u>
1. Introducción	567
2. Legislación	568
2.1. Disposiciones legales	568
2.1.1. Ley 1/2008, de 22 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Licenciados y Doctores en Ciencias Ambientales de las Islas Baleares	568
2.1.2. Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares	569
2.1.3. Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública	572
2.2. Disposiciones reglamentarias	573
2.2.1. Decreto 2/2008, de 4 de enero, por el que se designa el órgano competente en materia del certificado de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en las Islas Baleares	573
2.2.2. Decreto 48/2008, de 18 de abril, por el que se modifica el Decreto 25/1992, de 12 de marzo, sobre indemnizaciones a ayuntamientos y a otras entidades públicas por los costes de conservación, mantenimiento y	

	<i>Página</i>
explotación del servicio de depuración de aguas residuales	574
2.2.3. Decreto 76/2008, de 4 de julio, por el que se regula la aplicación, en el ámbito agrícola y ganadero, de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividades en las Islas Baleares	574
3. Organización	576
4. Ejecución: recursos económicos y líneas de actuación	579
4.1. Consejería de Medio Ambiente	579
4.1.1. Dirección General de Recursos Hídricos (70'56 millones de euros)	580
4.1.2. Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental (4'80 millones de euros)	581
4.1.3. Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral (9'11 millones de euros)	583
4.1.4. Dirección General de la Oficina del Cambio Climático (1'26 millones de euros)	585
4.1.5. Dirección General de Biodiversidad (25'31 millones de euros)	586
4.1.6. Dirección General del Mar (3'46 millones de euros) .	588
4.2. Otras consejerías	588
4.3. Otras administraciones	590
4.4. Actuaciones privadas	592
5. Valoración general y conflictos ambientales	593
6. Apendice informativo	595
6.1. Departamento del Gobierno Autónomo competente en materia de Medio Ambiente	595
6.1.1. Estructura interna	595
6.1.2. Entes instrumentales vinculados o dependientes de la Consejería de Medio Ambiente	595
6.2. Normativa	596
6.2.1. Normas legales	596
6.2.2. Normas reglamentarias	596
6.3. Planes y programas	596
6.4. Otras disposiciones y actos	597

* * *

1. INTRODUCCIÓN

El año 2008 se ha estrenado en el nuevo escenario político-jurídico diseñado por los dos acontecimientos más relevantes sucedidos en el ejercicio anterior. Unos acontecimientos que sin duda han incidido durante este año, y lo seguirán haciendo en el futuro, sobre la orientación y desarrollo de toda la acción pública autonómica. Y, por lo tanto, también sobre la orientación y desarrollo de la política de protección del medio ambiente. Nos referimos, por un lado, a la profunda reforma operada en el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, y, por otro lado, al cambio que se ha producido en el color político del Gobierno de la Comunidad Autónoma, como consecuencia de los resultados obtenidos en las últimas elecciones autonómicas de mayo de 2007.

Respecto a lo primero, puede decirse que con el nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares los valores ambientales han alcanzado su definitivo reconocimiento como uno de los postulados básicos del ordenamiento autonómico. Desde su tradicional reducto competencial, que veía simplemente en la protección del medio ambiente una más de las diversas esferas materiales del poder autonómico, los valores ambientales han trascendido hacia una posición de innegable relevancia. Una posición que los convierte en referente necesario tanto en la determinación de las directrices de la acción pública, al ser uno de los principios rectores de la política de los diferentes poderes territoriales, como en la configuración del estatuto ciudadano de los baleares, al ser uno de los elementos integrantes del estatuto básico de derechos y deberes de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a lo segundo, por otra parte, es evidente que el cambio en la composición política del Gobierno autonómico ha tenido repercusión –en ocasiones de manera muy significativa– en la definición de los objetivos y prioridades de la acción pública en materia de protección del medio ambiente. Fruto de esta acción han sido algunas de las actuaciones, normativas o de carácter ejecutivo, de las que se dará cuenta más adelante, como más destacadas o relevantes. En todo caso, sí puede decirse que entre el nuevo Ejecutivo y el anterior ha habido plena coincidencia en el propósito de incremento constante de los esfuerzos destinados por la Administración autonómica a la defensa de los intereses y valores ambientales. Así cabe pensarlo, por lo menos, a la vista de las cifras recogidas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que en este año, el 2008, han convertido nuevamente a la Consejería de Medio Ambiente en uno de los departamentos mejor dotados económicamente de todo el Gobierno Balear. Con estos recursos disponibles, las actuaciones emprendidas por la Administración me-

medioambiental han podido alcanzar un espectro realmente amplio y variado, que a la vez han contado con el indispensable complemento de la actuación desarrollada por otros departamentos de la Administración autonómica o, en su caso, por otras Administraciones distintas. De todo este extenso cúmulo de acciones, ya lo hemos dicho antes, se intentará dar cuenta en los epígrafes siguientes, conscientes no obstante que nuestra exposición no puede ser exhaustiva y ofrece sólo una muestra de las actuaciones y líneas de acción más significativas de la política medioambiental desarrollada en las Islas Baleares durante el año 2008. Asimismo, como ha sido habitual en las exposiciones referidas a períodos o años anteriores, se recogerá también una mención a las principales tensiones o conflictos que han centrado la preocupación de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad balear.

2. LEGISLACIÓN

En este apartado se incluyen las principales disposiciones normativas aprobadas por la Comunidad Autónoma en el año 2008. 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 de desarrollo, 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.

2.1. DISPOSICIONES LEGALES

Al igual que en el año anterior, la producción legislativa durante 2008 ha sido notablemente escasa. Aun así, existen algunas disposiciones que merecen ser destacadas, la mayoría de ellas relacionadas de modo particular con las materias de ordenación territorial y urbanismo.

2.1.1. Ley 1/2008, de 22 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Licenciados y Doctores en Ciencias Ambientales de las Islas Baleares

Hace casi ya tres lustros que se estableció, mediante Real Decreto 2083/1994, de 20 de octubre, el título universitario oficial de Licenciado en Ciencias Ambientales. La creación de este título respondía a una situación de

creciente sensibilización por parte de la ciudadanía hacia los problemas medioambientales, y de convicción, cada vez más extendida, de la necesidad de contar con profesionales que tuvieran la formación y conocimientos requeridos para poder llevar a cabo todas las tareas y técnicas relacionadas con la evaluación, planificación y gestión ambiental. No obstante, pese al tiempo transcurrido desde entonces, en las Islas Baleares seguía faltando la existencia de una organización que agrupara a los profesionales del ramo. Una organización con competencias para ordenar el ejercicio de la profesión de ambientólogo, para defender y representar los intereses generales de la profesión y, muy en especial, capaz de garantizar la máxima calidad de los servicios prestados por los profesionales asociados. Este vacío, pues, es el que viene a cubrir la Ley 1/2008, la primera aprobada por el Parlamento de las Islas Baleares durante el presente año, que crea el Colegio Profesional de Licenciados y Doctores en Ciencias Ambientales de las Islas Baleares. Como se explica en la exposición de motivos de la norma, el nuevo colegio profesional será a partir de ahora la organización responsable de defender, dentro del ámbito de las Islas Baleares, los intereses particulares de los asociados y también los generales que se encuentran implicados en el desarrollo de un amplio abanico de tareas profesionales relacionadas con el medio ambiente (consultoría y evaluación de impacto ambiental, gestión de medio natural, auditorías ambientales, etcétera).

2.1.2. Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares

Como indica el título de la Ley, en ésta se recogen un amplio conjunto de medidas, todas de carácter territorial pero de muy variada naturaleza, destinadas a garantizar un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares. Puede decirse, en este sentido, que la Ley constituye el segundo paso en el camino que se había iniciado, el año anterior, con el Decreto-ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Islas Baleares. De hecho, en este Decreto-ley ya se preveía la aparición de una futura ley de medidas para asegurar el desarrollo territorial sostenible en la Comunidad Autónoma, hasta el punto que buena parte de sus disposiciones quedaban subordinadas, en cuanto a la duración de su eficacia temporal, a la aprobación de la que finalmente ha sido la Ley 4/2008, de 14 de mayo. Por lo que se refiere al contenido de esta última norma, la Ley agrupa las medidas propuestas en cinco bloques distintos (correspondientes a los cinco capítulos en que se estructura la norma), cada uno de ellos con un objeto diverso y unos objetivos claramente diferenciados.

El capítulo I obedece a un hecho singular de las Islas Baleares: la inexistencia de una normativa autonómica reguladora del régimen del suelo. Por esta razón, el capítulo se dedica a establecer y definir toda una serie de conceptos que, si bien ahora han desaparecido de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, cuentan con amplia tradición en nuestra legislación urbanística, y constituyen nociones básicas para el desarrollo de las actuaciones de transformación urbanística y uso del suelo. Así pues, en la Ley autonómica aparecen recogidos y regulados elementos tan esenciales como son el concepto de suelo urbano, distinguiéndose entre consolidado y no consolidado, el concepto de solar o la determinación de los servicios urbanísticos básicos. Al mismo tiempo, por otra parte, la Ley cumple con algunos de los encargos que la Ley 8/2007, de suelo, asigna a la legislación autonómica, en particular por lo que se refiere al objetivo de potenciar al máximo la construcción de viviendas sociales, es decir, sometidas a régimen de protección. En este orden, la Ley 4/2008 se encarga de cifrar, fijándolo en el 15%, el porcentaje de edificabilidad correspondiente al suelo de cesión y destinado al patrimonio público del suelo. Y a la vez, en segundo lugar, establece la regulación correspondiente a las reservas de suelo para vivienda protegida, disponiendo que tanto en el suelo urbanizable como en el urbano no consolidado e integrado en una unidad de actuación se tendrá que reservar, como mínimo, un 30% de la edificabilidad residencial para ser destinada a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, cualquiera que permita tasar el precio de venta y alquiler, o vinculadas a otras formas de acceso a la vivienda (el derecho de superficie o la concesión administrativa, por ejemplo).

El capítulo II tiene un contenido muy específico, dedicado a la regulación de los campos de golf. Lo que se hace, en definitiva, es derogar la normativa hasta ahora en vigor sobre la materia, la Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf, y establecer en su lugar una nueva regulación. Cabe destacar, como aspectos más significativos del nuevo régimen, la exigencia de obtener la autorización de la actividad mediante la previa declaración de interés general de la misma, advirtiéndose que tal declaración podrá ser denegada en base a criterios de inoportunidad de la actividad, esto es, por razón de su incidencia negativa sobre el territorio y el paisaje, por su afectación sobre los recursos naturales o, sencillamente, por causas relacionadas con la oferta ya existente y su subordinación al principio de desarrollo sostenible. Asimismo, por otra parte, se prohíbe taxativamente que las instalaciones de campos de golf puedan llevar asociados usos turísticos o residenciales, sin más excepción que las construcciones estrictamente indispensables para el personal encargado del mantenimiento y vigilancia.

En cuanto al capítulo III, afecta directamente a la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares, que se modifica parcialmente. En concreto, las modificaciones que se introducen en la citada norma legal tienen una doble proyección. Una, la que se refiere a la delimitación de determinadas áreas naturales de especial interés (siete en Mallorca y 4 en Ibiza), cuya extensión se amplía. Y la otra, la que afecta a la situación de determinados suelos urbanizables, los que la Ley 1/1991 había excluido de su régimen de protección no obstante encontrarse ubicados, total o parcialmente, dentro de la delimitación de la *Serra de Tramuntana* de Mallorca o de *Els Amunts* de Ibiza. Lo que hace la Ley 4/2008, sencillamente, es eliminar la situación de excepción que la Ley de 1991 había mantenido para estos urbanizables.

El capítulo IV, reducido a un único artículo, tiene su origen en una de las polémicas urbanísticas que mayor debate han suscitado en los últimos años, la relacionada con la ubicación escogida para la construcción del nuevo hospital de referencia de las islas Baleares, *Son Espases*, situada en el término municipal de Palma. A la disputa entre la necesidad de construir un nuevo hospital de referencia o adecuar el ya existente, *Son Dureta*, se unía la crítica sostenida por una parte de la ciudadanía sobre el acierto en la determinación del emplazamiento y sobre los impactos negativos, en términos de crecimiento urbanístico, que la construcción del nuevo hospital podía propiciar. Esta segunda preocupación, precisamente, es la que trata de remediar la Ley 4/2008, mediante la simple decisión de ampliar el ámbito vinculado al sistema de equipamiento comunitario sanitario supramunicipal previsto en el Plan general de ordenación urbana de Palma. Con esto, en definitiva, se evita que los terrenos contiguos al futuro hospital puedan albergar usos urbanísticos lucrativos.

Finalmente, el título V guarda relación con la protección del patrimonio histórico de las Islas Baleares, incidiendo sobre la redacción de la disposición transitoria tercera de la Ley 12/1988, de 21 de diciembre, de patrimonio histórico de las Islas Baleares (que ya había sido modificada anteriormente por la Ley 2/2006, de 10 de marzo). Tras la nueva redacción dada a la citada disposición transitoria, se fija la fecha 1 de enero de 2009 como límite máximo otorgado a los ayuntamientos para incluir en sus respectivos instrumentos de planeamiento el Catálogo de Protección del Patrimonio Histórico. Y se advierte, asimismo, para el caso de incumplimiento del plazo concedido, que la formación del expresado Catálogo tendrá que tramitarse conjuntamente con la primera modificación o revisión del instrumento de planeamiento general que se lleve a cabo, como requisito para que dicha modificación o revisión pueda ser aprobada definitivamente.

Como puede verse, en fin, el contenido de la Ley 4/2008 es ciertamente variado. Y aún no se agota con todo lo dicho, pues también habría que tener en cuenta la regulación contenida en sus disposiciones adicionales y transitoria y, más si cabe, en la disposición derogatoria. Esta última, en efecto, contiene un amplio elenco de derogaciones que afectan a partes sustanciales de leyes dictadas anteriormente, con lo cual, en definitiva, también por esta vía se introducen importantes innovaciones en el ordenamiento autonómico territorial vigente hasta la fecha. Puede citarse, a simple título de ejemplo, la derogación de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 25/2006, de 27 de diciembre, que regulaba una excepcionalidad para las obras, instalaciones, actividades y establecimientos de temporada en el litoral. O asimismo, por señalar otra, la derogación de la disposición adicional decimoctava de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, que posibilitaba la legalización de viviendas unifamiliares construidas en las áreas de protección territorial costera de la isla de Ibiza. Lo que se ha querido, en definitiva, es eliminar los supuestos de excepción que algunas disposiciones habían ido introduciendo, durante los últimos años, en el régimen de protección del suelo.

2.1.3. Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública

De la misma fecha que la anterior, esta Ley se centra sobre uno de los objetivos ya abordados por la Ley 4/2008, favorecer la existencia de suelo vinculado a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública o precio tasado. Desde esta perspectiva, la norma destaca su conexión con la ley estatal de suelo, en la que se recoge, conforme a la Constitución, el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible. Para hacer realidad tal derecho, concluye el legislador autonómico, hace falta suelo urbanizado en superficie suficiente para poder atender a la demanda de vivienda social. Y a ese propósito se dirige precisamente la Ley 5/2008, mediante la creación de una figura, las denominadas «reservas estratégicas de suelo», cuya función es la de promover y agilizar la reserva de suelo para usos residenciales sometidos a régimen de protección o precio tasado. Dicho de forma muy resumida, la Ley lo que hace es abrir un concurso para la oferta pública de terrenos. Y establecer, para el caso de que dichos terrenos sean seleccionados para la inclusión en una reserva estratégica de suelo, las disposiciones oportunas que permitan a sus propietarios el rápido desarrollo urbanístico de los mismos. A condición, eso sí, aquí esta la consecuencia esencial de la inclusión del suelo en la reserva estratégica, de que una parte de la promoción urbanística, de la edificabilidad total, se vin-

culé –incluso con cesión gratuita a la Administración– a la construcción de viviendas de protección pública y, en su caso, de precio tasado.

No hay duda de que los propósitos de la Ley, así vista, son del todo encomiables. Sin embargo, ello no ha impedido que la norma haya generado cierta polémica, en particular desde la perspectiva de los intereses medioambientales. Más en concreto, desde el tradicional planteamiento de quienes entienden que el crecimiento urbanístico de las islas Baleares ha desbordado ya todos los límites admisibles. Y defienden, por eso, que las acciones de promoción de vivienda social deberían centrarse exclusivamente sobre el suelo vacante existente, pero no permitir, como así lo hace la Ley 5/2008, la transformación de más suelo rústico en urbanizable. Frente a esta crítica, no obstante, hay que decir que la Ley 5/2008 ha tratado de minimizar los impactos negativos, en términos de consumo de territorio, que podría provocar la aplicación de sus disposiciones, estableciendo la prioridad absoluta de los suelos ya urbanos o urbanizables para la inclusión en las reservas estratégicas de suelo. Y añadiendo, a renglón seguido, que la selección de suelos rústicos sólo será admisible una vez agotadas todas las ofertas de suelo urbano y urbanizable.

2.2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

En el ámbito de la normativa reglamentaria las principales disposiciones que cabe destacar son las siguientes.

2.2.1. Decreto 2/2008, de 4 de enero, por el que se designa el órgano competente en materia del certificado de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en las Islas Baleares

El origen de este Decreto se encuentra en el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para el certificado de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. El objetivo de la norma estatal está claramente orientado a promover la eficiencia energética, a cuyo efecto se impone la exigencia de una información objetiva, relativa a las características energéticas de los edificios, que obligatoriamente se ha de prestar a los consumidores y a los usuarios, y que tiene su materialización en el denominado certificado de eficiencia energética. Con este certificado, pues, lo que se persigue es que los consumidores y usuarios dispongan de la suficiente información que les permita valorar y comparar las prestaciones energéticas de los distintos edificios. Por otra parte, el Real Decreto 47/2007 regula toda la serie de trámites que integran el referido procedimiento básico para el certificado de eficiencia energética, señalando la necesidad de

intervención de las comunidades autónomas en relación a muchos de ellos. Por esta razón, lo que ha hecho el Decreto 2/2008 es designar, para las Islas Baleares, el órgano competente para llevar a cabo todas las actuaciones autonómicas que establece el Real Decreto 47/2007 respecto al mencionado procedimiento básico. Y, en concreto, ha establecido que tal responsabilidad corresponderá a la Consejería competente en materia de energía. Esto es, en fin, a la Consejería de Comercio, Industria y Energía.

2.2.2. Decreto 48/2008, de 18 de abril, por el que se modifica el Decreto 25/1992, de 12 de marzo, sobre indemnizaciones a ayuntamientos y a otras entidades públicas por los costes de conservación, mantenimiento y explotación del servicio de depuración de aguas residuales

El Decreto 25/1992, de 12 de marzo, reguló las indemnizaciones que podían recibir los ayuntamientos y otras entidades públicas para hacer frente a los costes derivados de la conservación, mantenimiento y explotación del servicio de depuración de aguas residuales. Con el nuevo Decreto, de 18 de abril de 2008, se introducen algunas modificaciones puntuales en el anterior, que no afectan en absoluto a su esencia, sino que están orientadas básicamente a facilitar la puesta en práctica del sistema de ayudas económicas. Por una lado, se producen las necesarias adaptaciones en el plano organizativo, a fin de adecuar la definición de los órganos competentes a la estructura de la Administración Hidráulica fijada por el Decreto 129/2002, de 18 de octubre. Y por otra parte, tal vez más relevante, se modifican los plazos para la solicitud de las indemnizaciones, facilitando que los beneficiarios de las ayudas que ya hubieran acabado su período de vigencia puedan tramitar la aprobación de una nueva indemnización. En definitiva, como habíamos dicho antes, se trata de facilitar y contribuir a la inversión pública en un servicio tan esencial como el de la depuración de las aguas residuales.

2.2.3. Decreto 76/2008, de 4 de julio, por el que se regula la aplicación, en el ámbito agrícola y ganadero, de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividades en las Islas Baleares

Una de las principales novedades legislativas del año 2006 fue la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividades en las Islas Baleares. En ella se regulaba el régimen jurídico y el procedimiento de intervención administrativa de las distintas actividades, tanto públicas o privadas, que según la norma debían quedar sujetas a licencia de actividad. En el artículo 3.3, no obstante, se establecía que quedaban excluidas de la obligación de solicitar y obtener las licencias de instalación y

de apertura y funcionamiento las «actividades necesarias para una explotación agraria o vinculadas directamente a la explotación, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente». Así pues, la disposición legal imponía, en relación a esta concreta previsión, la necesidad de un desarrollo reglamentario. Y esto es precisamente lo que ha venido a cumplir el Decreto 76/2008.

Ahora bien, desde la aprobación de la Ley de 2006 hasta la aparición del citado Decreto ha sucedido un acontecimiento trascendental que ha acabado influyendo de manera más que notable sobre el dictado de dicho Decreto. Nos referimos, claro esta, a la aprobación, mediante Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. El modo en que esta reforma ha incidido sobre el Decreto 76/2008 se comprenderá muy fácilmente, como consecuencia de los significativos cambios que el nuevo Estatuto ha introducido en el sistema de reparto interno de poder entre los diferentes entes territoriales que integran la Comunidad Autónoma. De entrada, cabe decir que el nuevo Estatuto, a diferencia del anterior, contiene una atribución directa de competencias (ejecutivas) a los consejos insulares. Así ocurre, en efecto, en el artículo 70, donde se contiene la enumeración de las competencias «propias» de los consejos insulares. Y entre ellas, en particular, las que se refieren tanto a las materias de «actividades clasificadas» como a las de «agricultura ganadería y pesca». La verdadera novedad, con todo, no se encuentra en este precepto, sino un poco más adelante, en el artículo 72, en el que expresamente se dice que corresponderá también a los consejos insulares la potestad reglamentaria en las materias atribuidas como propias. Significa eso, pues, que el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 3.3 de la Ley 16/2006 debería haber correspondido, de acuerdo con el nuevo marco estatutario vigente desde marzo de 2007, a los consejos insulares. Lo cierto, sin embargo, es que el Decreto que estamos comentando debe su aprobación a la decisión adoptada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

¿Cómo se explica entonces este hecho? La explicación se encuentra en el mismo Estatuto de Autonomía, en su artículo 58.3, en la medida que dispone que el Gobierno de las Islas Baleares podrá establecer principios generales sobre las materias que correspondan como propias a los consejos insulares, garantizando en todo caso el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de éstos. Ahí se encuentra, precisamente, la razón de la intervención normativa llevada a cabo por la Comunidad Autónoma. No obstante, cabe recordar, como ha así lo ha hecho el Consejo Consultivo de las Islas Baleares –sin duda inspirado por la doctrina constitucional relativa al binomio normativo básico-desarrollo–, que la fijación de los mencionados principios genera-

les no puede suponer nunca una regulación exhaustiva de la materia, y que debe dejar un amplio margen de regulación a los consejos insulares. Dicho de otra manera, tales principios generales deben limitarse a un mínimo común en todo el territorio autonómico, basado siempre en aspectos de interés suprainsular.

Se explica así, desde esta perspectiva, el exiguo contenido del Decreto 76/2008, en el que simplemente: por una parte, se definen los conceptos legales de «explotación agraria» y «actividades necesarias o vinculadas directamente a una explotación agraria»; y, por otra, se concreta el ámbito de exclusión de la Ley 16/2006, advirtiendo que quedan exentas de las licencias previstas en la mencionada norma legal todas aquellas actividades necesarias o vinculadas directamente a una explotación agraria que, amén de estar inscrita en los registros administrativos correspondientes, estuviera abierta al menos dos años antes de la publicación de la Ley 16/2006. Establecido esto, el Decreto 76/2008 renuncia a cualquier otra regulación, dejando sentado que corresponderá a la potestad normativa de los consejos insulares la definición del régimen aplicable tanto a las restantes explotaciones agrarias ya existentes, es decir, las no incluidas en el ámbito de exención, como a las de nueva instalación.

3. ORGANIZACIÓN

La organización administrativa medioambiental autonómica ha sido objeto durante este año de algunas innovaciones destacadas, todas ellas centradas fundamentalmente en la esfera de la administración ordinaria. Conviene decir, de entrada, que la reestructuración de la Administración autonómica (Decreto del Presidente 11/2007, de 11 de julio) llevada a cabo por el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de 2007 no supuso ningún cambio significativo en el diseño de la organización administrativa. Al menos por lo que se refiere al nivel superior, o primer nivel, de la división funcional, manteniéndose la Consejería de Medio Ambiente como una más de las catorce consejerías del Gobierno Balear. Sí se produjeron novedades, no obstante, en el nivel inferior, como consecuencia de la introducción de una nueva Dirección General, la del Mar, por Decreto 14/2007, de 20 de julio. De esta forma, la Consejería de Medio Ambiente pasaba a estar integrada por una Secretaria General y seis Direcciones Generales, las siguientes: i) Dirección General de Recursos Hídricos; ii) Dirección General de Biodiversidad; iii) Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental; iv) Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral; v) Dirección General del Cambio Climático; y vi) Dirección General del Mar.

Sobre esta estructura, pues, se han producido las principales innovaciones llevadas a cabo durante el año 2008, que no han afectado tanto al número de órganos directivos existentes como a su denominación y a la definición de sus competencias. En definitiva, lo que ha hecho el Decreto del Presidente 23/2008, de 10 de octubre, es establecer la nueva estructura interna de la Consejería de Medio Ambiente, trasvasando atribuciones de unas Direcciones Generales a otras de acuerdo con un criterio material, o de división funcional, más coherente y más adecuado para la mejora de la gestión. Y, como consecuencia de esto, se ha dado nueva denominación a algunas de las distintas Direcciones Generales. Muy resumidamente, podríamos decir que las modificaciones más destacadas han sido dos. La primera, la que ha supuesto atribuir las competencias sobre litoral a la Dirección General del Mar, lo que sin duda resulta del todo lógico. Y la segunda, la que ha dado lugar a la reasignación de las competencias sobre educación ambiental, que desde la Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental han pasado a la Dirección General del Cambio Climático. Con esto, la Consejería de Medio Ambiente ha quedado finalmente estructurada del modo que se indica en el artículo 1 del Decreto 23/2008, en el que también se hace mención a las principales atribuciones de cada una de las diferentes Direcciones Generales. El resultado, en concreto, es la previsión de los siguientes órganos directivos:

- i) Secretaría General.
- ii) Dirección General de Recursos Hídricos: responsable principalmente de la planificación hídrica y de la ejecución y gestión de las infraestructuras hidráulicas, así como de todo lo relacionado con el suministro de agua y el saneamiento de las aguas residuales.
- iii) Dirección General de biodiversidad: sus competencias se centran en la ordenación y gestión de los recursos naturales, con particular referencia a la planificación, conservación y gestión de los espacios naturales protegidos y los hábitats terrestres y marinos.
- iv) Dirección General de Medio Forestal y Protección de Especies: las atribuciones de esta Dirección General abarcan especialmente todo lo relativo a la defensa de las especies protegidas. Destacan, asimismo, sus responsabilidades en materia forestal y, particularmente, las referidas a la prevención y extinción de incendios.
- v) Dirección General de Calidad Ambiental: con atribuciones en materia de planificación, ordenación y gestión de los residuos y, en general, sobre

todo lo relacionado con la contaminación, de los suelos, acústica o atmosférica.

vi) Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental: es la responsable de la coordinación de todas las actuaciones en materia de cambio climático. Asimismo, como ya se ha dicho antes, a estas atribuciones se han añadido las relacionadas con la educación ambiental, especialmente para la elaboración, aprobación y coordinación de los planes y programas de educación ambiental, así como de las acciones formativas en los espacios naturales protegidos.

vii) Dirección General del Mar y Litoral: sus atribuciones se extienden a la intervención administrativa en materia de navegación y buceo. A la vez, les corresponden labores de formación e información en relación al mar y, también, responsabilidades sobre la ordenación del litoral, la intervención en la zona de servidumbre de protección de costas y las actuaciones en el dominio público marítimo-terrestre.

Por lo que respecta a la designación de las personas titulares de estos órganos, la cuestión ha sido resuelta mediante el Decreto 113/2008, de 17 de octubre. Conviene decir, de todos modos, que el Decreto únicamente ha afectado a las Direcciones Generales cuya denominación ha variado como consecuencia de la modificación producida en las atribuciones. Y, asimismo, que esta circunstancia no ha supuesto ningún cambio respecto a las personas que hasta entonces venían desempeñando los cargos directivos. En realidad, lo que ha hecho el Decreto 113/2008 es cesar y volver a nombrar, ya con la nueva denominación, a los titulares de las Direcciones Generales de Medio Forestal y Protección de Especies (antes de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental); de Calidad Ambiental (antes de Calidad Ambiental y Litoral); de Cambio Climático y Educación Ambiental (antes sólo de Cambio Climático); y de Mar y Litoral (antes sólo de Mar).

Ya fuera de la Consejería de Medio Ambiente, pero aún en la esfera de las personificaciones instrumentales que están vinculadas o dependen de la misma, también hay alguna novedad que puede mencionarse, aunque de mucha menor trascendencia que las anteriores. Su origen se encuentra igualmente en el Decreto 23/2008, de 10 de octubre, y en particular en su artículo 3, que ha dado nueva redacción al apartado del anexo del Decreto 11/2007, de 10 de octubre, en el que se recogía la relación de entidades instrumentales dependientes o vinculadas a la Consejería de Medio Ambiente. El cambio producido afecta al denominado Consorcio «Penya-segat del Port de Maó», que ha dejado de estar vinculado a la Consejería de Medio Ambiente para vincularse a la Consejería de Vivienda y Obras Públicas.

Finalmente, por lo que se refiere al ámbito organizativo propio de otras administraciones, tal vez el acontecimiento más significativo haya sido la creación de la llamada Agencia Menorca Reserva de Biosfera, cuya constitución fue aprobada definitivamente por el pleno del Consejo Insular de Menorca en fecha 23 de septiembre de 2008. Pese a lo que su denominación pueda inducir a pensar, la llamada Agencia no constituye en realidad un ente dotado de personificación propia y diferenciada de la del Consejo Insular, sino que se trata simplemente de una organización especializada que queda totalmente integrada dentro de su estructura, adscrita en particular al Departamento de Economía y Medio Ambiente. En cuanto a sus finalidades, éstas aparecen perfectamente detalladas en sus Estatutos (del mismo modo que su organización interna), si bien pueden resumirse en el siguiente propósito fundamental: impulsar todas las actuaciones necesarias para llevar adelante los objetivos contenidos en la Declaración de Menorca como Reserva de la Biosfera por el programa MAB (*Man and Biosphere*) de la UNESCO.

4. EJECUCIÓN: RECURSOS ECONÓMICOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

4.1. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE

Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2008 han convertido a la Consejería de Medio Ambiente, ya lo hemos dicho al inicio, en una de los departamentos mejor dotados del Gobierno autonómico. Para ser exactos, el presupuesto asignado asciende a la cifra de 121'62 millones de euros, lo que representa un aumento del 19'54% respecto al año anterior, y sitúa a la Consejería de Medio Ambiente como la cuarta con mayor presupuesto del total de catorce consejerías que integran el Gobierno de las Islas Baleares. A la suma anterior se ha de añadir, por otra parte, el presupuesto asignado a las empresas públicas dependientes de la Consejería, lo que hace que el total del presupuesto alcance una cifra aún más elevada, hasta situarse en los 263'435 millones de euros.

Detalladas por direcciones generales, se exponen a continuación las principales líneas de actuación a que se han destinado los recursos asignados. Debiendo advertir, no obstante, que la relación que sigue se efectúa conforme a la denominación de las direcciones generales anterior a las reformas introducidas, a finales de año, por el Decreto 23/2008, de 10 de octubre. Es decir, que se efectúa conforme a la denominación seguida por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma a la hora de establecer la distribución presupuestaria.

4.1.1. Dirección General de Recursos Hídricos (70'56 millones de euros)

Como en el año anterior, esta Dirección General vuelve a ser la que concentra la mayor dotación económica. Y también como en años anteriores, su actuación se ha centrado fundamentalmente sobre tres grandes aspectos. El primero es el que afecta al suministro de agua potable, dentro del cual se pueden distinguir a la vez dos líneas de acción. Una, la dirigida a estimular el ahorro en el consumo. Para ello, la Consejería ha elaborado un borrador de Decreto en el que se establecen diversas medidas para mejorar la eficiencia en la gestión de la demanda y fomentar el ahorro en el consumo. Y, en particular, se prevé el establecimiento obligatorio para todos los ayuntamientos de un sistema progresivo de tarifas, que favorezca así el consumo responsable. La otra línea de acción ha sido la orientada a mejorar el mantenimiento de las redes de distribución, con el propósito de permitir un mejor aprovechamiento del recurso. A tal efecto, cabe recordar que la Consejería de Medio Ambiente se sirve instrumentalmente de la Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental, entre cuyos cometidos fundacionales se encuentra precisamente el de ejecutar y gestionar las obras necesarias para la captación, potabilización, transporte y distribución del agua. También relacionado con estos cometidos, por otra parte, deben destacarse las inversiones efectuadas en la construcción de nuevas plantas desaladoras, las de Andratx y Alcudia, en Mallorca, la de Santa Eularia, en Ibiza, y la de Ciudadela, en Menorca, cuya puesta en funcionamiento esta prevista para mediados del próximo año 2009. Y que en su momento supondrán, unidas a las ya existentes, poder contar con capacidad para desalar más de 150.000 metros cúbicos diarios. El segundo gran aspecto que ha centrado la actuación de la Dirección General de Recursos Hídricos es el que se refiere al tratamiento de las aguas residuales. Un año más, debe hacerse particular mención a los esfuerzos económicos realizados, a las inversiones llevadas a cabo, en la ampliación y construcción de nuevas plantas depuradoras. Finalmente, la tercera esfera de actuación que queremos mencionar es la que se relaciona con la defensa del dominio público hidráulico, centrada sobre todo en las tareas de limpieza, mantenimiento y adecuación de los cauces. En concreto, conviene destacar aquí el Convenio suscrito (24 de julio de 2008) entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, por una parte, y la Consejería de Medio Ambiente, por otra, a través del cual se ha instrumentado el otorgamiento de una subvención estatal, por importe máximo de 10 millones de euros, destinada a sufragar los costes de las tareas antes mencionadas. Y cuya ejecución corresponde, también en este caso, a la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental.

Al margen de todo lo anterior, por último, no se puede olvidar una referencia al Plan de Participación Pública de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2000), que impulsa la Dirección General de Recursos Hídricos y que en el año 2008 ha alcanzado la tercera fase (julio 2008-diciembre 2009). Conviene señalar, al respecto, que uno de los referentes centrales de esta nueva fase del Plan de Participación ha sido, y lo seguirá siendo hasta su finalización, el Plan hidrológico de cuenca para la demarcación hidrográfica de las Islas Baleares. Ya en el último trimestre de 2008, concretamente el día 9 de octubre, ha aparecido publicado en el Boletín Oficial de las Islas Baleares el anuncio de inicio del proceso de participación pública (durante un período de 6 meses) para la elaboración del Plan Hidrológico de la Demarcación de las Islas Baleares. Lo que significa, en definitiva, que se ha abierto al debate público el contenido del borrador elaborado de Plan Hidrológico de las Islas Baleares, conforme así prescribe el artículo 14 de la Directiva Marco del Agua.

4.1.2. Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental (4'80 millones de euros)

Las principales tareas desarrolladas por esta Dirección General se pueden encajar en los tres grandes ejes a los que responde su denominación: la conservación y gestión de los recursos cinegéticos, la protección de especies y la educación ambiental. Aunque debemos recordar, de acuerdo con lo que se ha dicho en el apartado dedicado a la organización administrativa, que esta última esfera de acción ha pasado a depender, tras la reestructuración llevada a cabo por el Decreto 23/2008, de la Dirección General del Cambio Climático y Educación Ambiental. Quedando, de la que ahora nos ocupamos, con la denominación de Dirección General de Medio Forestal y Protección de Especies.

Es precisamente en este último ámbito, el de la protección de especies, donde tal vez se haya desarrollado la actividad más significativa, con el resultado de la elaboración y aprobación de diferentes planes de recuperación y conservación de algunas de las especies amenazadas de las Islas Baleares. En concreto, deben mencionarse ahora dos Resoluciones del Consejero de Medio Ambiente, la de 5 de mayo de 2008 y la de 26 de noviembre de 2008, que han dado lugar a la aprobación definitiva de dichos planes, todos ellos correspondientes a especies incluidas en los respectivos catálogos, nacional y balear, de especies amenazadas. Después de haberse seguido la tramitación prescrita por el Decreto 75/2005, de 8 de julio, que incluye el informe favorable emitido por el Consejo Asesor de Fauna y Flora de las Islas Baleares, los planes aprobados han sido –dependiendo de la diferente catalogación de las

especies— los siguientes: i) Plan de recuperación de la *veça* menorquina (*Vicia bifoliolata*, catalogada como especie «en peligro de extinción»); ii) Plan de recuperación de las aves acuáticas catalogadas en peligro de extinción de las Islas Baleares («Plan Homeyer», que incluye cinco especies de aves acuáticas: *Botaurus stellaris*, *Ardeola ralloides*, *Marmaronetta angustirostris*, *Oxyura leucocephala* y *Fulica cristata*); iii) Plan de conservación de la flora vascular amenazada del «Puig Major»; iv) Plan de manejo del tejo (*Taxus baccata*, catalogado como especie «de especial protección»); v) Plan de manejo del buitre negro (*Aegypius monachus*, catalogado como especie «de especial protección»); vi) Plan de recuperación de la saladina (*Limonium barceloi*, catalogada como especie «en peligro de extinción»); vii) Plan de recuperación del milano (*Milvus milvus*, catalogado como especie «en peligro de extinción»); viii) Plan de recuperación de *Apium bermejoi* (catalogada como especie «en peligro de extinción; se trata del vegetal en mayor riesgo de extinción de las Islas Baleares»); y ix) Plan de conservación del murciélago de cueva (*Miniopterus schreibersii*, catalogado como especie «vulnerable»). Asimismo, junto a todos los planes que se acaban de mencionar, hay otro que también merece citarse, aunque no se haya aprobado definitivamente: el Plan de conservación de la orquídea del prado (*Orchis palustris*, catalogada como especie «vulnerable»). Mediante Resolución del Director General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental, de 31 de julio de 2008, se ha acordado el inicio del procedimiento de elaboración del mencionado plan, quedando encargada su redacción al Servicio de Protección de Especies de la Dirección General.

Siguiendo con la protección de especies, debemos referirnos también a la Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 5 de mayo de 2008, que ha dado lugar a la inclusión de nuevas especies dentro del Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección. No hay duda de que esta inclusión comportará consecuencias inmediatas para la administración autonómica, obligada desde ahora a poner en marcha la elaboración y aprobación de los instrumentos pertinentes para la protección y conservación de las nuevas especies catalogadas. Han sido diecisiete, en total, las especies que ha incluido la Resolución de mayo de 2008, catalogadas según las distintas categorías siguientes: cinco en la de especie «vulnerable», once, en la de «interés especial», y una, el *àguila coabarrada* (*Hieraetus fasciatus*), desgraciadamente en la categoría de «extinguida» en las Islas Baleares. Respecto a las especies extinguidas, no obstante, el año 2008 ha conocido una noticia que seguramente ha sido de las que mayor expectación ha despertado entre la ciudadanía. Nos referimos a la noticia difundida por la Consejería de Medio Ambiente sobre el posible avistamiento, por parte de distintas personas, generalmente pescadores, de un ejemplar de foca monje (*Monachus monachus*).

La relevancia de la noticia deriva de que ésta es una especie que se daba por desaparecida de las aguas de las Islas Baleares desde hace muchos años. Y de ahí el importante dispositivo desplegado por la Consejería de Medio Ambiente –que ha solicitado la colaboración de la Administración estatal– destinado a la localización del ejemplar y la delimitación de su hábitat, además de orientado a ofrecer información a diversos sectores, fundamentalmente los relacionados con la navegación y la pesca, sobre medidas básicas para favorecer la pervivencia del animal. Con todo, dada la incerteza del hecho y la enorme trascendencia que éste pudiera tener en el caso de confirmarse, se comprenderá que las actuaciones emprendidas por la Consejería de Medio Ambiente se han desarrollado con notable cautela y discreción. A la fecha de escribir estas líneas aún no se ha difundido públicamente ningún resultado de aquéllas actuaciones, y por tanto se desconoce cualquier confirmación sobre un acontecimiento que sin duda debería calificarse de extraordinario.

Ya en otro ámbito distinto, se ha de señalar un año más la notable actividad desarrollada en materia de educación ambiental, entendida como pilar fundamental en la formación de la conciencia ambiental ciudadana. Destaca, por eso mismo, la acción dirigida a los niveles inferiores de la formación educativa, con la continuación del denominado «Programa de Centros Ecoambientales», puesto en marcha por la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Educación y Cultura durante el curso 2004-2005. Y que tiene como objetivo fundamental 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. Pese a su relevancia, el Programa es sólo un elemento más de la amplia guía de recursos de educación ambiental de que dispone la Consejería de Medio Ambiente, de la que forman parte, como especialmente destacables, el Forum de Educación Ambiental de las Islas Baleares (en marcha desde su creación en el año 2002), el Aula del Mar, el Aula Móvil de Educación Ambiental, el Centro de Recursos de Educación Ambiental de las Islas Baleares o la Estrategia Balear de Educación Ambiental.

4.1.3. Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral (9'11 millones de euros)

Tras el Decreto 23/2008 las atribuciones de esta Dirección General en materia de litoral han pasado a engrosar, como se sabe, la lista de responsabilidades propias de la Dirección General del Mar y el Litoral. Hasta entonces, sin embargo, no se pueden obviar las importantes tareas desempeñadas en este ámbito por la Dirección General a la que ahora hacemos referencia,

centradas básicamente en actuaciones de limpieza del litoral y de las playas. Tareas, desde luego, a las que ha dado continuidad posteriormente la nueva Dirección General del Mar y el Litoral. En concreto, debe destacarse el notable esfuerzo económico dirigido a mejorar las condiciones técnicas de las embarcaciones dedicadas a la limpieza del litoral, así como a ampliar las unidades que integran la flota de las mencionadas embarcaciones, que han pasado de doce a dieciséis.

En otro ámbito distinto, merece una mención destacada el denominado «Punto de Información Ambiental» (PIA), un servicio que en el año 2008 ha cumplido su primer lustro de funcionamiento. Puesto en marcha en 2003, el PIA constituye uno de los instrumentos más relevantes para el 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). En este sentido, se trata de un servicio dirigido a las asociaciones, empresas, otras administraciones y, en general, a todos los ciudadanos capaz de gestionar y proporcionar de forma ágil información completa sobre todas las cuestiones que afectan a la realidad medioambiental de las Islas Baleares. Destacan, en especial, 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. Como prueba del enorme éxito del servicio, los datos difundidos por la Consejería de Medio Ambiente señalan que hasta hoy el PIA ha gestionado más de treinta y cinco mil consultas.

Conviene reseñar también, por otro lado, el impulso que durante el año 2008 se ha seguido dando al proceso de implantación de las Agendas Locales 21, continuándose con la política de subvenciones dadas a los ayuntamientos para que completen el mencionado proceso de implantación. En la actualidad, son ya una clara mayoría los municipios de las Islas Baleares que han superado la última etapa del proceso de implantación (Campanet, Maria, Costitx y Sóller se han sumado a la lista durante el 2008), habiendo finalizado el Plan de Acción y habiéndose ratificado éste por parte de la Comisión Balear de Medio Ambiente. Este dato, pues, sirve para poner en evidencia el buen estado de salud y alto grado de implantación de las Agendas Locales 21 en las Islas Baleares, lo que constituye, a la vez, manifestación de la apuesta firme por la sostenibilidad hecha desde las Administraciones locales y la autonómica.

Finalmente, desde la Dirección General se ha seguido promoviendo la participación voluntaria de los ciudadanos y las empresas en la implantación de sistemas de gestión ambiental, mediante los programas EMAS, ISO y Ecoetiqueta.

4.1.4. Dirección General de la Oficina del Cambio Climático (1'26 millones de euros)

Esta Dirección General es, como ha sucedido desde su creación, la que dispone de una asignación presupuestaria más baja. No obstante, ello no puede hacernos obviar el importante incremento que ha experimentado su presupuesto para el año 2008, superando ahora ampliamente el millón de euros cuando en el año anterior, el 2007, ni siquiera llegaba a los novecientos mil euros. Con esta dotación, la Dirección General ha podido impulsar todo un amplio conjunto de actuaciones que abarcan los tres ejes tradicionales de su acción: el primero, el referido al cambio climático y al comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero; el segundo, el relacionado con la calidad del aire; y el último, el centrado en el seguimiento y control de las emisiones contaminantes de la atmósfera. A ellos hay que añadir, por supuesto, el que se refiere a la educación ambiental, que tras el Decreto 23/2008 ha pasado a formar parte también de las competencias de esta Dirección General.

Como actuaciones más destacadas, sin duda debe hacerse referencia a los avances experimentados en la formulación de la Estrategia Balear para el Cambio Climático, cuyas bases han quedado sentadas este año con la aprobación del denominado Plan de Acción. En concreto, el Plan de Acción elaborado por la Dirección General fue aprobado por la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático (de la que forman parte todas las Consejerías del Gobierno Balear) en fecha 24 de abril de 2008. Y posteriormente, después de un intenso proceso de participación ciudadana, se produjo la aprobación definitiva por parte del Consejo de Gobierno, el día 1 de agosto de 2008. El documento, estructurado en seis líneas de actuación sectoriales (sector institucional, sector residencial, sector servicios –turismo y comercio–, sector transportes, sector industrial y sector agricultura y medio natural), apunta a una amplia variedad de objetivos, entre los que deben destacarse, como más relevantes, los siguientes: en primer lugar, determinar toda una serie de actuaciones, a corto, medio y largo plazo, necesarias para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en las Islas Baleares; asimismo, por otro lado, establecer los mecanismos de coordinación pertinentes entre las distintas administraciones para fijar políticas sectoriales que contribuyan a la reducción de emisiones; en tercer lugar, también, fomentar la implantación

de energías renovables, nuevas tecnologías más eficientes y buenas prácticas en todos los sectores; o, por último, fomentar la cultura y concienciación de los ciudadanos de las Islas Baleares sobre el cambio climático.

Íntimamente relacionada con la Estrategia Balear para el Cambio Climático, de hecho constituye otra más de las actuaciones incluidas dentro de su Plan de Acción, se ha creado la Red Balear de Pueblos por el Clima, que ha de estar integrada por todos los municipios que voluntariamente quieran adherirse a fin de compartir sus experiencias en la lucha contra el cambio climático con los demás municipios de las Islas Baleares, por un lado, y con las ciudades que forman la Red Española de Ciudades por el Clima, por otro. En este sentido, la Red Balear de Pueblos por el Clima ha nacido con la evidente voluntad de constituirse en un punto de encuentro de los distintos municipios de las Baleares en materia de cambio climático. Asimismo, no obstante, la Red Balear ha de servir también como instrumento de asistencia, desde el Gobierno Balear a los ayuntamientos, para que éstos puedan desarrollar toda clase de iniciativas y proyectos relacionados con la lucha contra el cambio climático.

4.1.5. Dirección General de Biodiversidad (25'31 millones de euros)

Uno de los ejes centrales de la actuación desarrollada por esta Dirección General, que cuenta con la intervención instrumental del Instituto Balear de la Naturaleza, ha sido el que hace referencia a la gestión forestal y la protección del suelo. Y, en especial, el que tiene como objetivo prioritario la lucha contra los incendios, aunque tampoco debieran olvidarse otras actuaciones significativas como las dirigidas a la recuperación y regeneración de los espacios forestales degradados. Por lo que se refiere a la lucha contra los incendios, en concreto, conviene destacar los notables éxitos alcanzados durante el año 2008, especialmente significativos si se parte del dato de que más de un 34% del territorio balear presenta un alto riesgo de incendio. Estos éxitos, expresados en cifras, suponen haber rebajado hasta cuarenta y cuatro el número de hectáreas quemadas durante el año. La cantidad puede parecer en principio elevada, pero resulta del todo menor si se tiene en cuenta que la media de los diez años anteriores (1998-2007) fue de 244'57 hectáreas quemadas. O, peor todavía, que la media de la década anterior (1988-1997) alcanzó la escalofriante cifra de 860'91 hectáreas de superficie forestal quemada. Se comprenden, pues, los éxitos obtenidos, que no han tenido traducción en un descenso del número de incendios producidos (119 en total), pero sí desde luego, como se ha podido comprobar, en la superficie quemada. Hasta el punto de resultar, también en expresión numérica, que la superficie forestal quemada durante el año 2008 representa únicamente el

18% de la media de los diez años anteriores. En cuanto a las razones que pueden explicar los logros obtenidos, sin duda habría que apuntar a la importante labor llevada a cabo en el plano de la concienciación ciudadana, para la implantación de hábitos en el uso de los espacios forestales acordes con el objetivo de prevención. Pero también, por supuesto, la notable inversión destinada por la Consejería de Medio Ambiente a las tareas de prevención y extinción de incendios, que le ha permitido disponer de más y más modernos medios. Durante el año 2008 se han creado más de doscientas cuarenta hectáreas de cortafuegos, y se han destinado importantes caudales a la adquisición de nuevos medios materiales para la lucha contra los incendios: así, para el período mayo 2008-abril 2010 se ha previsto un presupuesto que supera los cuatro millones y medio de euros, y que supone aumentar en un 80% la inversión en helicópteros de extinción de incendios, y en un 10% la destinada a aviones de carga en tierra.

Otra de las competencias destacadas de la Dirección General de Biodiversidad es la que se refiere a la gestión y mantenimiento de los espacios naturales protegidos, con la participación en este caso del ente Espacios de Naturaleza Balear. Y también, íntimamente relacionada, la que conecta con la tarea de integración y desarrollo de la red de «espacios de relevancia ambiental» (regulados por la Ley autonómica 5/2005, de 26 de mayo, de conservación de los espacios de relevancia ambiental) y, de modo particular, de la red ecológica europea «Natura 2000». Dentro de este amplio campo de actuación debe reseñarse de modo singular la tarea de elaboración –aún no se ha llegado a la aprobación definitiva– de distintos planes rectores de usos y gestión de espacios naturales protegidos: en concreto, el del Parque Natural de *Ses Salines d'Eivissa i Formentera*, el del Parque Natural de *S'Albufera des Grau* y el del Parque Nacional marítimo-terrestre del Archipiélago de Cabrera. Asimismo, por otra parte, hay que destacar igualmente la creación de nuevas zonas de especial protección para las aves (ZEPA), y también la ampliación de la superficie de algunas de las ya existentes en las islas de Mallorca y Menorca, que se ha llevado a cabo mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de mayo de 2008.

Por último, no quisiéramos olvidar la alusión a una significativa iniciativa puesta en marcha por la Consejería de Medio Ambiente, que tiene su objetivo en la declaración de la *Serra de Tramuntana*, en la isla de Mallorca, como Reserva de la Biosfera. En el año 2008 se han iniciado los trámites dirigidos a la obtención de tal declaración, que supondría, caso de prosperar, la existencia de una segunda Reserva de la Biosfera (la isla de Menorca es la única existente por el momento, declarada en 1993) en las Islas Baleares. El objetivo que persigue la iniciativa adoptada es el de crear un distintivo de calidad

ambiental que sirva de reconocimiento internacional al buen estado de conservación de un ámbito territorial tan singular como es el de la *Serra de Tramuntana*. Un estado de conservación, por otra parte, que sin duda debe su éxito a los diferentes regímenes de protección que durante mucho años la Comunidad Autónoma ha ido proyectando sobre este ámbito, tanto desde el punto de vista de la normativa urbanística, en un primer momento, como desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, más tarde.

4.1.6. Dirección General del Mar (3'46 millones de euros)

De reciente creación, en el último semestre del año anterior, una de las principales competencias que corresponden a esta Dirección General es la intervención administrativa en materia de navegación y buceo, incluyéndose aquí el otorgamiento de las correspondientes titulaciones. Se ha organizado, por eso, la sección administrativa sobre buceo marítimo, a través de la cual se trata de impulsar y dar cauce administrativo a una modalidad deportiva que, no es de extrañar, cuenta en las Islas Baleares con un número importante de aficionados. Asimismo, debe destacarse la intervención de esta Dirección General en las tareas de educación ambiental sobre el mar; unas tareas que aspiran a tener en el futuro, como uno de los referentes principales, el Museo del Mar de las Islas Baleares, en cuya creación se ha venido trabajando durante el año 2008.

4.2. OTRAS CONSEJERÍAS

Aun fuera del marco de la acción propia de la Consejería de Medio Ambiente, durante el año 2008 se han producido otras actuaciones, llevadas a cabo por consejerías distintas, que también merecen ser destacadas aquí, por su relevancia desde el punto de vista de los intereses medioambientales de las Islas Baleares. Como más significativas, podría hacerse referencia a las siguientes.

En primer lugar, la impulsada por la Consejería de Comercio, Industria y Energía, a través de la Dirección General de Energía, destinada a incentivar la renovación de los equipos antiguos de aire acondicionado y las calderas de calefacción. Para ello, se ha habilitado una línea de ayudas, por importe de un millón de euros, dirigida a subvencionar la adquisición por parte de los particulares de nuevos equipos de aire acondicionado y calefacción de alta eficiencia. En definitiva, lo que ha puesto en marcha la Consejería de Comercio, Industria y Energía es un Plan Renove de aires acondicionados y calderas de calefacción, que se enmarca dentro del convenio de colaboración que ha suscrito este año el Gobierno Balear con el Instituto para la Diversifi-

cación y el Ahorro de la Energía (IDAE), y con el cual se estima que se puede llegar a un ahorro de energía de hasta el 15%, en el caso de los aparatos de aire acondicionado, y del 40% para las calderas de calefacción.

En un ámbito completamente distinto, se ha de destacar, en segundo lugar, la Resolución dictada por la Consejería de Agricultura y Pesca, de 21 de octubre de 2008, mediante la cual se establecen medidas complementarias de regulación de la extracción de coral rojo en las aguas interiores de las Islas Baleares. La extracción de esta especie de coral ya había sido objeto de regulación, algunos años atrás, por el Decreto 40/2003, de 25 de abril. Sin embargo, la experiencia de las estadísticas de extracción durante los años posteriores ha llevado a la Consejería de Agricultura y Pesca a valorar la necesidad de establecer algunas medidas adicionales de regulación. Unas medidas, en definitiva, que se concretan en dos aspectos muy puntuales. Por un lado, se establece un período de veda para la extracción del coral, que para la campaña 2008-2009 se extiende durante seis meses, desde el 1 de noviembre de 2008 hasta el 30 de abril de 2009. Y, por otro lado, se establece un número máximo de autorizaciones de extracción, que se cifran en un total de seis para la zona denominada «Norte de Mallorca».

Un tercer hito digno de mención ha sido, sin duda, la aprobación, a instancias de la Consejería de Interior y por impulso de su Dirección General de Emergencias, del llamado Plan Especial de Contingencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas de las Islas Baleares (Decreto 126/2008, de 21 de noviembre). Este Plan se enmarca dentro de las previsiones de la Ley autonómica 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Islas Baleares, y su contenido se adapta a las prescripciones impuestas por el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental (Orden de 23 de febrero de 2003). No es difícil imaginar que en un territorio como el balear, insular, uno de los riesgos más significativos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, es el de contaminación marina. Y así lo ha venido a demostrar la experiencia de algún desgraciado acontecimiento nada lejano. Por eso, el Plan que se ha aprobado en el año 2008 surge como el instrumento necesario para establecer una organización adecuada de los recursos y servicios de que dispone la Comunidad Autónoma para hacer frente a las emergencias por contaminación marina ocurridas en su ámbito espacial. Y, asimismo, como el instrumento oportuno para definir procedimientos de actuación que permitan dar una rápida y eficaz respuesta a las contingencias que puedan producirse.

Finalmente, en cuarto lugar, cabe hacer una referencia al Convenio de colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a

través de la Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio, y el Centro Nacional de Información Geográfica, de fecha 3 de marzo de 2008. Se trata, en particular, de un convenio dirigido a lograr un objetivo tan esencial para el desarrollo de cualquier política de protección del medio ambiente como es el de contar con una información medioambiental cuantitativamente suficiente y cualitativamente operativa, lo que exige, entre otras cosas, poder disponer de información constantemente actualizada. En concreto, el convenio se centra en un tipo específico de información, la referida a la ocupación del suelo. Y en este orden, el objeto específico del acuerdo es el de articular la colaboración de ambas administraciones, la estatal y la autonómica, para la producción y distribución de la base de datos de cambios de ocupación del suelo CORINE Land Cover (2000-2006) y de la base de datos de ocupación del suelo CORINE Land Cover (2000-2006), así como su validación en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

4.3. OTRAS ADMINISTRACIONES

Al margen de la Comunidad Autónoma, existen desde luego en las Islas Baleares otras administraciones implicadas en la defensa de los intereses y valores medioambientales. Los ayuntamientos, por supuesto, pero también esas instituciones de gobierno y administración tan características de la organización territorial autonómica que son los Consejos Insulares. Unas instituciones, además, cuyo lugar de privilegio en el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma nadie puede poner en cuestión, vistas las importantes competencias que ostentan sobre un elevado número de sectores en los que los intereses ambientales se encuentran claramente implicados. Así pues, centrados en la esfera de actuación de las administraciones insulares, hay algunas referencias interesantes que debe destacarse en la crónica del año 2008.

Comenzando por el Consejo Insular de Menorca, ya se ha dado cuenta en otro momento, en el apartado dedicado a la organización, de la creación de la llamada Agencia Menorca Reserva de Biosfera, razón por la cual no es necesario ahora volver a insistir en lo dicho. Sí que cabe destacar, sin embargo, otro hecho significativo, como ha sido el proceso iniciado –y prácticamente finalizado al acabar el año 2008– destinado a hacer efectiva la adhesión del Consejo Insular a la Red Europea de Entidades Locales y Regionales para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje.

En cuanto al Consejo Insular de Ibiza, quisiéramos hacer alusión a dos iniciativas concretas. De un lado, al convenio suscrito entre la Administración insular y la Fundación «Deixalles», en fecha 29 de mayo de 2008, para la

realización del denominado «Proyecto Inserción y Reciclaje en la Isla de Ibiza para el año 2008». Y cuyo objeto no es otro que el de establecer los términos de colaboración entre ambas entidades para el desarrollo de actuaciones en materia de gestión, tratamiento y recuperación de residuos voluminosos. De otro lado, al proceso que se ha iniciado este año, mediante Acuerdo del Pleno de Consejo Insular de 31 de octubre de 2008, para la creación y puesta en funcionamiento de un Consorcio (integrado por el propio Consejo Insular y el Gobierno de las Islas Baleares) dedicado a la reconversión territorial y paisajística de determinadas zonas de la Isla de Ibiza.

Finalmente, por lo que se refiere al Consejo Insular de Mallorca, también hay algunas iniciativas dignas de mención. De manera especial, debe destacarse la creación de la denominada «Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística y Territorial de Mallorca», acordada por el Pleno del Consejo Insular en fecha 10 de noviembre de 2008. La Agencia, que se constituye como un organismo autónomo (adscrito orgánicamente al Departamento de Territorio) nace con el objetivo de concentrar el ejercicio de todas aquellas competencias que el ordenamiento jurídico atribuye al Consejo Insular en materia de disciplina urbanística. Asimismo, por otra parte, la Agencia está concebida para convertirse en un instrumento fundamental de asistencia –técnica y jurídica– a los ayuntamientos en el cumplimiento de sus responsabilidades sobre una materia, la disciplina urbanística, que históricamente ha presentado enormes déficits de gestión. Y, más aún, en los propios Estatutos de la Agencia se prevé, de acuerdo con lo que dispone la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, que los ayuntamientos puedan delegar en ella sus competencias sobre inspección, supervisión, sanción y reestablecimiento de la legalidad urbanística. Con lo cual, en fin, ésta puede convertirse en una importante vía para mejorar la eficacia de la actuación administrativa. Al margen de esto anterior, debe destacarse igualmente la adhesión del Consejo Insular de Mallorca a la Red Europea de Entidades Locales y Regionales para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, hecha efectiva mediante Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de fecha 23 de enero de 2008. Y también, en la misma línea de poner en valor la protección de los elementos paisajísticos y culturales, la iniciativa impulsada por el Consejo Insular para conseguir la declaración de la *Serra de Tramuntana* como Patrimonio de la Humanidad. Declaración, conviene advertirlo, que no resultaría en absoluto incompatible con la promovida por la Consejería de Medio Ambiente, de la que ya se ha dado cuenta en otro momento, para la declaración de la *Serra de Tramuntana* como Reserva de la Biosfera. En fin, actuaciones como las que ha impulsado este año el Consejo Insular de Mallorca, y también el de Menorca, ponen en evidencia un impor-

tante cambio cualitativo en el peso atribuido a las cuestiones paisajísticas en la acción de las administraciones públicas. Podría decirse, en cierto sentido, que hasta ahora la concepción que se había tenido del paisaje, entendido éste como objeto de la actuación pública, era esencialmente pasiva. Es decir, que su tratamiento era más bien de carácter marginal, abordado fundamentalmente desde la competencia urbanística, y de corte negativo, en cuanto que de lo que se trataba sobre todo era de la protección del paisaje a través de la exclusión de los procesos de protección urbanística. Sin embargo, es evidente que iniciativas del tipo de las que se han descrito demuestran un cambio de sensibilidad notable respecto al paisaje, que se convierte así en protagonista principal de la actuación pública y en objeto de una acción positiva, que no sólo busca evitar su deterioro frente a los procesos de urbanización sino que persigue directamente su conservación y mejora.

4.4. ACTUACIONES PRIVADAS

Es obvio que, al margen de la actuación de las administraciones públicas, la que corresponde a la iniciativa privada tiene también un enorme valor en la mejora de las condiciones medioambientales de las Islas Baleares. Y de ahí, pues, que no pueda faltar tampoco, en una exposición como esta, una referencia a la acción promovida por particulares y empresas privadas, como muestra, insistimos, de su extraordinaria repercusión. Para probar lo dicho, valgan simplemente dos ejemplos concretos; dos de los muchos que sin duda podría destacar una exposición más exhaustiva, y que están estrechamente relacionados, en este caso concreto, con el sector energético y el objetivo de reducir la contaminación en los procesos de generación de energía. En primer lugar, debe destacarse la inauguración, en el mes de febrero de 2008, de la primera instalación fotovoltaica de las Islas, ubicada en el municipio de Son Servera. Una instalación con capacidad para suministrar energía limpia y renovable a cerca de mil quinientas viviendas, y que permitirá, tal vez esto sea más importante, reducir la emisión anual de CO₂ en más de dos mil quinientas toneladas. Por otra parte, en segundo lugar, conviene hacer alusión al ambicioso proyecto puesto en marcha por GESA-Endesa en la central eléctrica de *Es Murterar*, en Alcudia, la mayor de las existentes en las Baleares y también, sin duda, la que mayores déficits presenta desde el punto de vista de las emisiones contaminantes. La inversión realizada por la compañía eléctrica, que ronda los cuarenta y cinco millones de euros, se ha destinado a la construcción de una instalación de desulfuración, con la cual –se ha dicho– será posible reducir a un tercio las emisiones de azufre y a una quinta parte las emisiones de partículas. Y de este modo, en definitiva, mejorar notablemente las emisiones de efecto invernadero en las Islas Baleares.

5. VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Ampliación del número y superficie de los espacios incluidos dentro de la red europea «Natura 2000», fuertes inversiones destinadas a mejorar la eficiencia del sistema de suministro de agua, aprobación de nuevos planes para la protección de las especies amenazadas o reducción drástica de la superficie quemada de suelo forestal son sólo algunas de las actuaciones y logros, de los muchos que se han destacado en los apartados anteriores, en las que se ha concretado la política ambiental desarrollada en las Islas Baleares durante el año 2008. Todas ellas, y otras de las que no se ha podido dar cuenta por las limitaciones de nuestra exposición, demuestran bien a las claras la decidida implicación de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma en la defensa de los intereses y valores medioambientales. Una implicación, perfectamente reflejada en el orden presupuestario, cuyo nivel de intensidad ha ido aumentando de forma progresiva, paralelamente al arraigo que las preocupaciones medioambientales han ido adquiriendo en la conciencia ciudadana. Desde este punto de vista, nadie puede poner en tela de juicio la valoración positiva que merece la acción llevada a cabo por los distintos poderes públicos durante el año 2008. Sin embargo, toda luz tiene sus sombras. Y la esfera de la política ambiental no constituye un excepción en esto.

Finalizado el año 2008, el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil ha dado a conocer su memoria anual, en la que destaca la realización, nada más y nada menos, que de un total de dos mil cuatrocientas actuaciones, la mayoría de ellas vinculadas a temas tan relevantes como son la gestión de residuos o la actividad cinegética (ésta última en lo que se refiere a las malas prácticas que repercuten negativamente sobre la conservación de la biodiversidad). En ambos ámbitos siguen existiendo importantes asignaturas pendientes. En un lado, es una realidad que el volumen de la gestión de residuos crece anualmente, en un esfuerzo de la administración por dar tratamiento a la cantidad de residuos cada vez más elevada que genera el aumento de la presión antrópica. Sin embargo, también es cierto el deficiente tratamiento que reciben una parte notable de esos residuos. O, peor aún, el nulo tratamiento que se les da, como consecuencia de la subsistencia de vertidos incontrolados. En el otro lado, no puede desconocerse el enorme peligro que supone el uso de cebos envenenados, utilizados con demasiada frecuencia para proteger los cotos de depredadores una vez que se cierra la veda de caza. Por supuesto es positivo el dato conocido de que los hallazgos de cebos envenenados en espacios cinegéticos ha descendido considerablemente en 2008 respecto a años anteriores (especialmente respecto a 2006 y 2007), pero aún así las cifras que se nos muestran no

permiten excesivas alegrías: en 2008 se encontraron muertos, por causa de envenenamiento, ocho milanos, un especie, recordémoslo, catalogada «en peligro de extinción».

Dejando de lado lo anterior, otro de los centros de preocupación constante, dadas las características físicas de la Comunidad Autónoma, es el que afecta a los recursos hídricos. En apartados anteriores ya se ha hecho alusión a las principales actuaciones acometidas en esta materia, todas ellas sumamente importantes. Y también se ha hecho referencia al propósito de encauzarlas y ordenarlas todas a través del futuro Plan Hidrológico de las Islas Baleares, actualmente en fase de elaboración. Sin embargo, ha sido precisamente la apertura del trámite de participación ciudad en este proceso de elaboración el que ha servido para que se conocieran algunos datos sumamente preocupantes. Datos que revelan déficits relevantes respecto al estado y calidad de una parte notable de las masas de agua de la Comunidad Autónoma y, de este modo, que ponen en tela de juicio la posibilidad de dar cumplimiento a las determinaciones impuestas por la Directiva Marco del Agua. La sobreexplotación de los acuíferos, especialmente sensible en las zonas costeras de mayor demanda, genera problemas de salinización. Y a ello hay que añadir, a la vez, los problemas de contaminación que se generan por el uso incontrolado de fertilizantes y residuos ganaderos, o, peor aún, por la falta de adopción de medidas de protección suficientes y adecuadas en el caso de actividades o instalaciones potencialmente contaminantes (vertederos, gasolineras, fosas sépticas, etcétera). El resultado, como decíamos, es que una parte importante de las masas de agua de las Islas Baleares incumple actualmente con los requisitos que se establecen para el horizonte de la Directiva Marco del Agua. Así pues, queda todavía en este ámbito una considerable tarea por realizar.

Por último, no podría acabarse este apartado sin hacer alusión al que tal vez ocupe el lugar más destacado dentro de la esfera de las preocupaciones o conflictos medioambientales: el denominado conflicto territorial, en el que se oponen a la percepción de finitud del territorio insular y de escasez de los recursos naturales los fuertes procesos de desarrollo urbanístico llevados a cabo, muchas veces de forma descontrolada. Por desgracia, el año 2008 ha sido prolijo en noticias sobre casos de supuesta corrupción, tanto de funcionarios públicos como de representantes políticos, que tienen como trasfondo o punto de referencia lo intereses urbanísticos. Con lo cual, en definitiva, ese denominado conflicto territorial no ha hecho más que agravarse, en la medida que se afianza en la conciencia ciudadana la percepción de que con demasiada frecuencia las decisiones territoriales no obedecen a motivos de

racionalidad y coherencia en la organización de uso del suelo, sino más bien a intereses inconfesables del todo ajenos al bien colectivo.

6. APENDICE INFORMATIVO

6.1. DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Consejería de Medio Ambiente. Titular: Miquel Angel Grimalt i Vert.

6.1.1. Estructura interna

- Secretaria General. Titular: Josep Pastor Palenzuela.
- Dirección General de Recursos Hídricos. Titular: Isidre Canyelles Simonet.
- Dirección General de Biodiversidad. Titular: Miquel Ferrà Jaume.
- Dirección General de Medio Forestal y Protección de Espacios: Pere Ramón Bonet.
- Dirección General de Calidad Ambiental. Titular: Josep Llieteres Vidal.
- Dirección General de la Oficina de Cambio Climático y Educación Ambiental. Titular: Magdalena Estrany Espada.
- Dirección General del Mar y el Litoral. Titular: Bartomeu Calafell Salom.

6.1.2. Entes instrumentales vinculados o dependientes de la Consejería de Medio Ambiente

- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental.
- Instituto Balear de la Naturaleza.
- Espacios de Naturaleza Balear.
- Puertos de las Islas Baleares.
- Fundación Jardín Botánico de Sóller.
- Consorcios de aguas.
- Consorcio Aubarca-Es Verger.
- Consorcio de Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares.
- Consorcio de la Gola.

6.2. NORMATIVA

6.2.1. Normas legales

– Ley 1/2008, de 22 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Licenciados y Doctores en Ciencias Ambientales de las Islas Baleares.

– Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares.

– Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública.

6.2.2. Normas reglamentarias

– Decreto del Presidente 23/2008, de 10 de octubre, por el que se modifica el Decreto 11/2007, de 11 de julio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

– Decreto 113/2008, de 17 de octubre, por el que se dispone el cese y nombramiento de los Directores Generales de la Consejería de Medio Ambiente.

– Decreto 2/2008, de 4 de enero, por el que se designa el órgano competente en materia del certificado de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en las Islas Baleares.

– Decreto 48/2008, de 18 de abril, por el que se modifica el Decreto 25/1992, de 12 de marzo, sobre indemnizaciones a ayuntamientos y a otras entidades públicas por los costes de conservación, mantenimiento y explotación del servicio de depuración de aguas residuales.

– Decreto 76/2008, de 4 de julio, por el que se regula la aplicación, en el ámbito agrícola y ganadero, de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividades en las Islas Baleares.

6.3. PLANES Y PROGRAMAS

– Plan de recuperación de la «veça menorquina».

– Plan de recuperación de las aves acuáticas catalogadas en peligro de extinción de las Islas Baleares («Plan Homeyer»).

— XXIII. *Islas Baleares: renovados impulsos ambientales con el telón de fondo...*

- Plan de conservación de la flora vascular amenazada del «Puig Major».
- Plan de manejo del tejo (*Taxus baccata*).
- Plan de manejo del buitre negro (*Aegypius monachus*).
- Plan de recuperación de la saladina (*Limonium barceloi*).
- Plan de recuperación del milano (*Milvus milvus*).
- Plan de recuperación de *Apium bermejoi*.
- Plan de conservación del murciélago de cueva (*Miniopterus schreibersii*).
- Plan Especial de Contingencias por Contaminación Accidental de Aguas Marinas de las Islas Baleares.

6.4. OTRAS DISPOSICIONES Y ACTOS

– Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de fecha 23 de enero de 2008, de adhesión a la Red Europea de Entidades Locales y Regionales para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje.

– Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 5 de mayo de 2008, por la que se incluyen nuevas especies dentro del Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de mayo de 2008, por el que se crean nuevas zonas de especial protección para las aves (ZEPA) y se amplía la superficie de algunas ya existentes en las islas de Mallorca y Menorca.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 2008, por el que se aprueba el Plan de Acción de la Estrategia Balear para el Cambio Climático.

– Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Menorca, de 22 de septiembre de 2008, por el que se aprueba definitivamente la creación de la Agencia Menorca Reserva de Biosfera.

– Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 21 de octubre de 2008, por la que se establecen medidas complementarias de regulación de la extracción de coral rojo en las aguas interiores de las Islas Baleares.

– Acuerdo del Pleno de Consejo Insular de Ibiza, de 31 de octubre de 2008, por el que se crea el Consorcio para la reconversión territorial y paisajística de determinadas zonas de la Isla de Ibiza (y se aprueban inicialmente sus estatutos).

– Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 10 de noviembre de 2008, por el que se crea la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística y Territorial de Mallorca.

La Rioja: eclosión de planes y programas en un marco de tecnocracia ambiental

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS¹

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria general	600
2. Normativa ambiental	600
2.1. Leyes	600
2.1.1. Patrimonio forestal	600
2.1.2. Caza	601
2.1.3. Aguas residuales	602
2.1.4. Ordenación del territorio y urbanismo	602
2.2. Reglamentos	604
2.2.1. Contaminación por nitratos	604
2.2.2. Plan Director de Saneamiento y Depuración	606
2.2.3. Plan Director de Residuos	609
2.2.4. Plan riojano de investigación, desarrollo e innovación	614
3. Otros planes y programas	614
3.1. Estrategia regional frente al cambio climático	614
3.2. Programa de desarrollo rural	615
3.3. Programa de inspección de calidad ambiental	617
4. Administración ambiental	618
4.1. Organización	618

1. Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación SEJ2006-15130-CO2-02, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

	<i>Página</i>
4.2. Gestión	619
4.2.1. Recursos presupuestarios y actividad de fomento	619
4.2.2. Policía ambiental	621
5. Jurisprudencia ambiental	622
6. Problemas	624
6.1. Relaciones interadministrativas	624
6.2. Conflictividad social	625
7. Apéndice informativo	627

* * *

1. TRAYECTORIA GENERAL

El año 2008 depara en La Rioja un balance francamente pobre en lo que atañe a la aprobación de leyes y normas propiamente dichas pero también una cosecha extraordinariamente rica de instrumentos de planificación con incidencia ambiental. Son estos planes y programas de heterogénea naturaleza jurídica los que acaparan, aunque no monopolizan, la atención de la crónica correspondiente a un ejercicio marcado por la intensa actividad de la Consejería competente en la materia.

2. NORMATIVA AMBIENTAL

2.1. LEYES

De las cinco leyes aprobadas por el Parlamento de La Rioja durante el año 2008 ninguna es propiamente ambiental. Sin embargo, la *Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009*, requiere comentario porque ha introducido diversas innovaciones que afectan al Derecho ambiental riojano como se verá a continuación.

2.1.1. Patrimonio forestal

Dentro de las medidas fiscales incluidas en el Título I de la Ley 5/2008, el artículo 29 altera la regulación de la Tasa por servicios en materia forestal y de vías pecuarias para introducir una bonificación del 50% «en los montes privados o de libre disposición municipal que cuenten con proyecto de ordenación, plan técnico u otro instrumento de gestión equivalente, debidamente aprobado por la Consejería competente». Pero no es ésa, ni mucho menos,

la única novedad en materia de montes porque el Título III de la misma Ley dedica su Capítulo II a la «acción administrativa en materia de patrimonio forestal» y ofrece un único precepto, el artículo 32, que opera hasta cinco modificaciones en la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja.

La primera modificación da nueva redacción al artículo 31.1 de la Ley 2/1995. En él se establecía que «en los proyectos de construcción de infraestructuras de interés general en los que se produzca disminución de la superficie forestal, se incluirá un proyecto de reforestación de una superficie no inferior a la afectada en la misma zona». La modificación consiste en que se limita la obligación de reforestación a los supuestos de disminución de superficie forestal «arbolada o que albergue valores singulares de flora». En parecida línea, la segunda modificación afecta al artículo 35. En su anterior redacción, este precepto imponía que «toda disminución de suelo forestal, por motivo de roturación u otros, debe ser compensada, con cargo a su promotor, con una reforestación de igual superficie realizada según los principios establecidos en el capítulo VI del presente Título». La novedad radica en que la obligación de compensación se limita ahora a los supuestos de disminución «que afecte a masas arboladas o terrenos forestales que alberguen flora autóctona o flora protegida».

La tercera modificación añade en el artículo 78 un nuevo apartado 4 para precisar que «los intereses devengados por el Fondo de Mejoras Forestales se reingresarán en el mismo». La cuarta añade al artículo 85 un nuevo apartado 5 que, «como Administración gestora de los montes de utilidad pública», exime a la Comunidad Autónoma de La Rioja «de la obtención de licencia municipal, en las acciones programadas por la Consejería competente en materia de Medio Natural, relacionadas con la prevención de incendios, la silvicultura, la mejora de las masas arboladas y la restauración de áreas degradadas». De lo dicho al respecto en la Exposición de Motivos se deduce que esta dispensa pretende la «agilización en la toma de medidas de protección» pero, conforme a conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no puede prescindir por completo de alguna otra modalidad de intervención de los municipios afectados. La quinta y última modificación, en fin, añade en el artículo 87 un nuevo apartado «m.bis)» en el que se tipifica como infracción «el incumplimiento de las disposiciones que regulen el uso del fuego dictadas en materia de prevención y extinción de incendios forestales por el órgano competente».

2.1.2. Caza

Bajo el rótulo de «acción administrativa en materia de caza», el Capítulo

III del Título III de la Ley 5/2008 ofrece un único precepto, el artículo 33, que vuelve a modificar una vez más la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja. En esta ocasión, la modificación afecta al artículo 82, que tipifica las infracciones graves en la materia, y más concretamente, a su apartado 3. La conducta allí tipificada era la de «solicitar la licencia de caza quien hubiera sido inhabilitado por sentencia judicial o resolución administrativa firme». En su nueva redacción, el artículo 82.3 aclara expresamente que la exigencia de firmeza se predica también de la sentencia judicial –y no sólo de la resolución administrativa– de inhabilitación. Pero además extiende el alcance de este tipo al albergar ahora una nueva conducta punible como es la de «no proceder a la entrega de la licencia, habiendo sido requerido para ello dentro del plazo establecido».

2.1.3. Aguas residuales

El Capítulo IV del Título III de la Ley 5/2008 versa sobre la «acción administrativa en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales» y ofrece también un único precepto, el artículo 34, que procede a la modificación de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. En concreto, la modificación afecta, por tercer año consecutivo, a su artículo 46, que versa sobre la «participación de los nuevos desarrollos urbanos en los gastos de construcción y/o ampliación de las instalaciones generales de saneamiento y depuración». El régimen jurídico allí establecido parece sustancialmente asentado pero en esta ocasión se ha estimado conveniente dar una nueva redacción al artículo 46.3 con la única finalidad, según dice la Exposición de Motivos, de aclarar que «la recaudación que se perciba por este concepto es un recurso del Consorcio de Aguas y Residuos, no del Gobierno de La Rioja». De hecho, la comparación de ambos textos revela que lo único que cambia es que donde antes ponía «esta participación deberá ser ingresada en la hacienda del Gobierno de La Rioja» ahora dice que «esta participación deberá ser ingresada en la hacienda del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja».

2.1.4. Ordenación del territorio y urbanismo

El Capítulo VIII del Título III de la Ley 5/2008 se ocupa de la «acción administrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo» y contiene un único precepto, el artículo 40, que introduce tres modificaciones en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR).

La primera se presenta «con la finalidad de racionalizar la atribución de competencias residuales que no están específicamente asignadas a ningún órgano». Afecta al artículo 6.2 LOTUR que hasta ahora establecía que «las competencias que en esta materia estén atribuidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja sin indicar cuál es el órgano competente para ejercerlas, corresponderán al titular de la Consejería que tenga asignada la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo». La nueva redacción precisa que «las competencias que en esta materia estén atribuidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja se ejercerán a través de la Consejería competente por razón de la materia. En caso de que ninguna Consejería tenga atribuida competencia específica sobre esta materia, corresponderá su ejecución al titular de la Consejería que tenga asignada la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo».

La segunda se presenta con la finalidad de «definir con mayor exactitud las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma» y afecta al artículo 196 LOTUR, que es el precepto que regula el régimen de intervención de los «actos u obras promovidos por Administraciones públicas». Ciertamente, se da nueva redacción al artículo 196.1 LOTUR pero, en realidad, lo único que cambia es que ahora también se consideran expresamente obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja, además de las infraestructuras básicas de uso y dominio público, las «destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio». Con lo cual, como es obvio, se amplían las excepciones a la regla general de sometimiento a licencia municipal; ampliación que adquiere su dimensión práctica en un contexto marcado por tendencias de «urbanismo autonómico» (COELLO MARTÍN, 2008). Dado que la dispensa de licencia municipal ya estaba contemplada para los Proyectos de Incidencia Supramunicipal de iniciativa pública, todo parece indicar que la reforma pretende extenderla también a las Zonas de Interés Regional que es, precisamente, la figura a que pretende acogerse el polémico proyecto de «ecociudad» que enfrenta al Gobierno de La Rioja con la patronal de la construcción y con el Ayuntamiento de Logroño (nótese que por Resolución de la Consejera de 17 de junio de 2008 se había sometido a información pública y a audiencia «la documentación para la declaración de una ZIR para el desarrollo de una ecociudad»).

Y, en fin, la tercera y última modificación que, sin duda es la más importante a nuestros efectos, se presenta con la finalidad «de prevenir contradicciones entre la normativa urbanística y la medioambiental» y consiste en la derogación pura y simple de la Disposición Adicional Quinta de la LOTUR que, durante su corta pero atormentada existencia, reguló la «evaluación

ambiental del planeamiento territorial y urbanístico» (SANTAMARÍA ARINAS, 2006). Por si hiciera falta, la Disposición Derogatoria Única de la Ley 5/2008 reitera expresamente esta derogación. Tan drástica opción del Legislador riojano parece estar relacionada con la tramitación por el Ejecutivo de un reglamento que podría acoger el contenido de la disposición derogada. De hecho, por Resolución nº 444/2008, de 20 de octubre, de la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, se sometió a información pública el anteproyecto de Decreto por el que se ha de regular el régimen de intervención administrativa del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas. Hasta que el anunciado reglamento se apruebe, y dado que, conforme a su Disposición Final Única, la Ley 5/2008 entró en vigor a todos los efectos el día 1 de enero de 2009, no hubiera venido mal alguna regla transitoria. A falta de ella, los inconvenientes prácticos que pudieran suscitarse deberán solventarse, en el marco básico estatal, con los artículos 20.d, 24.d, 32.5 y 87.5 LOTUR.

Por otra parte, y para concluir este apartado, cabe señalar que en el año 2008 han vencido los plazos previstos en la LOTUR para que el Gobierno autonómico remitiera al Parlamento el Proyecto de Ley de Estrategia Territorial de La Rioja y para que aprobara, entre otros instrumentos que siguen en tramitación, la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja.

2.2. REGLAMENTOS

2.2.1. Contaminación por nitratos

En cuanto a las disposiciones con rango reglamentario, merece reseña ambiental el *Decreto 39/2008, de 6 de junio*, por el que se aprueba el nuevo programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario. Esta norma, ciertamente, deroga el Decreto 61/2002, de 22 de noviembre –así como el Decreto 12/2006, de 3 de febrero, que lo había modificado– pero mantiene su misma estructura e, incluso, respeta en lo sustancial su contenido normativo original. De hecho, las zonas vulnerables siguen siendo las dos ya designadas en 2006 (masa de agua subterránea del aluvial del Oja y área del Glacis de Aldeanueva de Ebro). Tampoco cambian las técnicas ya conocidas para el control de las actividades que se desarrollan en dichas zonas, si bien se aprecia un mayor protagonismo –por lo demás, lógico– de la Consejería de Agricultura en detrimento de la de Medio Ambiente. Así, se especifica ahora que el Decreto se dicta en ejercicio de las competencias autonómicas en materia de agricultura (artículo 8.uno.19 EAR) y se atribuye

en exclusiva a Agricultura la aprobación del plan de controles anuales que antes tenía que elaborar conjuntamente con Medio Ambiente (artículo 4). Por lo que hace al articulado, la redacción más alterada es la del artículo 5 y último que, por una parte, sigue diciendo que el incumplimiento «acarreará» la pérdida de las ayudas comunitarias derivadas de medidas agroambientales (actualizando las referencias a la nueva regulación contenida en los Reglamentos 1320/2006 y 1974/2006) pero que, por otra, dice ahora que también «podrá acarrear» –aunque ya no necesariamente– la reducción o eliminación de otras ayudas agrarias.

Con todo, falta cualquier explicación de estos cambios porque los fines expresamente perseguidos por esta novedad normativa resultan ser otros. En realidad, su exposición de motivos reconoce que surge a raíz de la Carta de Emplazamiento que a principios de año dirigió la Comisión Europea al Ministerio de Medio Ambiente en el seno de un procedimiento por presunto incumplimiento de la Directiva 676/91, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura. El Gobierno riojano entendió que para solventar el incidente bastaría con modificar el Programa de Actuación que se venía aplicando desde el 2002 y que para eso resultaba oportuno aprobar un nuevo Decreto. Las innovaciones hay que ir a buscarlas, por tanto, al Anexo II del Decreto 39/2008, que es el que establece el nuevo «Programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo» que se aplicará en las zonas vulnerables de La Rioja en los próximos cuatro años.

Comparado con el anterior, se observa que el nuevo Programa consta de 17 apartados, pues ha desaparecido el último, que versaba sobre «gestión de sistemas de rotación de cultivos». En el apartado Primero, relativo al ámbito de aplicación, se aprecia la expresa mención a la vid en la Zona del aluvial del Oja. En el Segundo, se añade entre los «principios básicos» que «no se harán aportes de nitrógeno en momentos en que no vaya a ser absorbido por los cultivos». En el Tercero, para la reglamentación de los períodos de abonado autorizados, se mantiene la clasificación de fertilizantes pero se introducen retoques que vienen a concretar las épocas en las que no se pueden aplicar a ciertos cultivos. En el Cuarto, frente a los 210 Kg/ha y año de nitrógeno admitidos en el período inicial, se limita a 170 la cantidad máxima de fertilizantes orgánicos aplicable al suelo. En el Quinto, cambios muy técnicos afectan a la fijación de las cantidades máximas de nitrógeno que se pueden aportar por cultivo pero, sobre todo, se remite a la Tabla 1 como «ayuda para interpretación de la mineralización neta del nitrógeno orgánico». En el Sexto, para la aplicación de las «condiciones de aplicación de los fertilizan-

tes» en terrenos escarpados e inclinados se diversifican obligaciones en función del porcentaje de pendiente, que ahora se concreta.

No hemos encontrado variaciones en los apartados que van del Séptimo al Décimo. En el Undécimo, sin embargo, se aloja el grupo más nutrido de cambios que son los que atañen a la utilización de estiércoles y purines como abonos. En concreto, se obliga a las explotaciones ganaderas con capacidad superior a 20 UGM incluidas en zonas vulnerables a cumplimentar un «Libro de gestión de estiércoles/purines» que se detalla en la Tabla 2 del propio Anexo y a remitir la información en él contenida periódicamente a la Oficina Comarcal Agraria. Se les obliga además a acreditar que disponen de hectáreas suficientes para la gestión directa al suelo de estos desechos sin sobrepasar el límite general que ya nos consta y aplicando las nuevas Tablas 3 y 4. Para el cálculo de las dosis, y a título orientativo, se adjunta una Tabla 5 de composición de estiércoles.

En los apartados restantes, únicamente merece comentario desde la perspectiva aquí adoptada el Decimotercero porque a las «medidas de seguimiento y control» ya previstas con anterioridad se agrega que, «dado que las medidas de condicionalidad exigen la llevanza de un cuaderno de explotación en los recintos afectados por la declaración de zonas vulnerables, el mismo será utilizado para el control de las aportaciones de fertilizantes en la zona vulnerable».

2.2.2. Plan Director de Saneamiento y Depuración

Por *Decreto 58/2008, de 17 de octubre*, se ha aprobado el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015. Consta de siete artículos, dos disposiciones finales y un largo anexo que contiene lo que es, propiamente, el contenido del nuevo Plan Director. El articulado del Decreto se agota en la explicación de su evidente objeto así como en generalidades sobre la naturaleza, las finalidades, el ámbito y la eficacia del Plan que aprueba. Pero también determina las «aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales en la Comunidad Autónoma de La Rioja».

Precisamente sobre esto versa la «modificación normativa» que opera la Disposición Final Primera sobre el artículo 3.1 del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Hasta ahora, dicho precepto indicaba que «la delimitación de las aglomeraciones urbanas a la que se refiere el artículo 8.3. apartado b) de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, se realizará teniendo en cuenta la racionalidad y eficiencia técnico-económica de los sistemas de depuración neces-

rios para alcanzar los objetivos de calidad establecidos por el Plan Director. Con carácter general», agregaba, «la aglomeración urbana comprenderá la totalidad del término municipal». La nueva redacción, en cambio, habla de «racionalidad económico-administrativa» y, sobre todo, establece que «con carácter general, las aglomeraciones urbanas quedan constituidas como cada uno de los núcleos de población de la Comunidad Autónoma de La Rioja». Las excepciones a esa regla figuran ahora en la relación de 16 aglomeraciones compuestas por varios núcleos que, no sin variaciones respecto a las precedentes, enumera el artículo 7.1 del Decreto 58/2008.

Por lo que hace a la estructura del Plan propiamente dicho, aparece dividido en doce apartados y se completa con diez anexos y catorce mapas. En su introducción se presenta como revisión del anterior, que pretendía abarcar el período 2000-2010 pero que se entiende superado en el nuevo contexto de obligaciones definido por la Directiva 2000/60/CE para alcanzar el buen estado de las aguas superficiales en el año 2015. En la metodología para su elaboración se han tenido en cuenta las características territoriales y socioeconómicas de La Rioja así como la información necesaria para la determinación de la carga contaminante –mediante el cálculo de la población equivalente tanto de origen doméstico como ganadero e industrial– y del estado de las infraestructuras.

A la vista de esos datos, el análisis de la situación de partida revela que «la población equivalente de La Rioja ha disminuido de manera significativa, debido principalmente a la disminución de las cargas estacional e industrial», que el inventario de estaciones depuradoras está compuesto por 155 instalaciones para los distintos tipos de tratamiento de aguas residuales y que, en definitiva, no sólo es favorable la evaluación del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva 91/271/CEE, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, sino que las actuaciones realizadas en la materia en La Rioja han ido incluso más allá de lo exigido por la normativa comunitaria y estatal. Igualmente satisfactorio se considera el grado de ejecución de todos y cada uno de los diferentes programas previstos en el anterior Plan Director.

A partir de estas premisas, y del objetivo general que consiste en mantener o mejorar la calidad de las aguas de La Rioja, se plantean nuevos objetivos que, en sustancia, resultan de los condicionantes impuestos por la Directiva marco del agua, incluida la toma en consideración del principio de recuperación de costes, y que luego se van desgranando detalladamente al caracterizar los programas y subprogramas que diseña el nuevo Plan.

El primero de ellos es el «Programa de infraestructuras de conducción y depuración de aguas residuales urbanas». Contempla la actualización de

los objetivos del homónimo preexistente así como el establecimiento de criterios de prioridad en el cumplimiento de los mismos y la definición de las actuaciones que se han de acometer durante el período, con una inversión cercana a los 80 millones de euros. A destacar que se propone emprender actuaciones en materia de saneamiento y depuración en aglomeraciones urbanas cuyas poblaciones de hecho en 2015 sean iguales o superiores a 25 habitantes.

El Segundo Programa es el de «Gestión de aguas de tormenta». Tras una didáctica explicación de los problemas que dichas aguas plantean, se fijan dos objetivos específicos que son el de «minimizar los efectos perjudiciales generados en los medios receptores por la descarga de sistemas unitarios en tiempos de lluvia» y el de «promover que los sistemas de saneamiento previstos en las zonas de nuevo desarrollo urbanístico sean de tipo separativo» y así evitar el sobredimensionamiento de las redes. Entre las líneas de actuación propuestas destacan el diseño y construcción de cuatro nuevos tanques de tormenta y la implantación de sistemas de tamizado en 20 poblaciones, que agotan las previsiones de inversión del Programa con casi 8 millones de euros. Sin estimación de costes quedan el resto de las actuaciones definidas como son el fomento de la limpieza municipal de redes de alcantarillado, cauces y vías públicas, la utilización de pavimentos adecuados o el control de la erosión en zonas urbanas. También se apunta a desarrollos normativos e incluso a un código de buenas prácticas en la construcción.

El Tercer Programa es el de «Tratamiento y gestión de lodos de depuradora». Se abre con una introducción que alcanza la conclusión de que «la agricultura riojana es capaz de asumir toda la producción de lodos de las EDAR domésticas de la Comunidad Autónoma» y, tras repasar la normativa aplicable, se fija como objetivo específico «utilizar el 100% de los lodos en aplicaciones agrícolas». Para ello propone proseguir con las campañas de caracterización agronómica de lodos, incorporar cuatro nuevas implantaciones de tratamientos intermedios a las ya existentes y cinco nuevas infraestructuras para la adaptación de las características de los lodos para mejorar su aplicación agrícola (la de higienización de fangos ya contemplada en el Plan anterior, tres nuevas plantas de compostaje y una instalación complementaria de almacenamiento). La inversión total del programa asciende a más de 8 millones de euros.

Por último, el Cuarto Programa es el de «Gestión del Plan Director». Agrupa todas las actuaciones enfocadas a conseguir el máximo rendimiento de las actuaciones propuestas por los programas anteriores y se subdivide, a su vez, en cinco Subprogramas que son los de «explotación y mantenimiento

de las instalaciones de conducción y depuración», «saneamiento de aguas industriales conectadas a la red de saneamiento municipal», «eliminación de aguas parásitas», «reutilización de aguas residuales para riego» y «vigilancia y difusión».

Por lo demás, el Plan contiene un análisis económico financiero sobre el incremento que debiera experimentar el canon autonómico de saneamiento hasta en cuatro escenarios distintos al actual, en el que sólo cubre los gastos de explotación y mantenimiento del sistema. El apartado 12 y último hace pública la Memoria ambiental del Plan.

2.2.3. Plan Director de Residuos

Con una sistemática similar, aunque no idéntica, el *Decreto 62/2008, de 14 de noviembre*, ha aprobado el Plan Director de Residuos de La Rioja 2007-2015. Consta de seis artículos, dos disposiciones finales y dos anexos. El artículo 1 incurre en el exceso de afirmar que el Decreto no sólo tiene por objeto aprobar y publicar sino también «regular» el Plan. El artículo 2 indica que éste «tiene naturaleza de instrumento global de planificación en materia de residuos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que fija bases y directrices que orientan la política en materia de residuos durante el período de vigencia del Plan». El artículo 3 concreta esa vigencia «hasta el 31 de diciembre de 2015, pudiéndose prorrogar, mediante decreto del Consejo de Gobierno» y agrega que «el ámbito material del Plan son aquellos residuos a los que es aplicable la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos». El artículo 4 señala, por remisión, los objetivos del Plan. El artículo 5 avanza los programas de desarrollo del Plan distinguiendo entre los «programas de gestión de residuos» y los «programas horizontales» que luego veremos. El artículo 6 indica que para la ejecución del Plan «podrán» consignarse las dotaciones económicas necesarias en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma o bien del Consorcio de Aguas y Residuos.

Por su parte, la Disposición final primera habilita a la Consejera del ramo para el desarrollo y ejecución del Plan mientras que, por último, la Disposición Final Segunda establece la fecha de entrada en vigor (al día siguiente de su publicación en el BOR, que tuvo lugar el 21 de noviembre de 2008). En cuanto a los Anexos, el primero ofrece, ciertamente, el largo texto del Plan que intentaremos resumir de inmediato mientras que el Anexo II hace pública su Memoria Ambiental (para lo que, advertida su omisión inicial, fue necesaria una corrección de errores que se encuentra en el BOR correspondiente al 26 de noviembre de 2008).

El Plan Director de Residuos de La Rioja 2007-2015 (en lo sucesivo PDRCAR), aparece estructurado en siete apartados. Puede decirse que los cuatro primeros tienen un carácter puramente instrumental puesto que, además del repaso del marco legal (inevitablemente ya alterado por la publicación de, entre otras, la nueva Directiva 2008/98, de 19 de noviembre, sobre los residuos, cuya tramitación, no obstante, los redactores del PDR demuestran haber seguido de cerca), se centran principalmente en el diagnóstico de la situación de partida (que aporta muy interesantes datos tanto sobre la generación de los distintos tipos de residuos como sobre las infraestructuras de gestión existentes en territorio riojano) y, más concretamente, en el grado de cumplimiento del Plan precedente, que abarcó el período 2000-2006. En relación con esto último, es exhaustivo el repaso crítico de sus objetivos de prevención y gestión así como de los llamados programas de actuación. Pero, más allá de que algunos se hayan alcanzado y otros no, se advierte expresamente que «en muchos de los objetivos establecidos en el Plan, no puede valorarse adecuadamente su cumplimiento por no disponer de los datos de comparación, o por estar los datos de partida en estimaciones que no parecen del todo fiables».

Probablemente como reacción, el apartado 5 del PDRCAR asume una nueva metodología que en lo sucesivo trata de combinar «principios rectores», «objetivos estratégicos» y «objetivos cuantitativos» de manera que «cada uno de los tres elementos desarrolla y aplica el anterior, llevando esta herramienta de planificación de lo general a lo concreto». Los «principios rectores» son los de jerarquía en la gestión, maximización de la prevención, maximización de la valorización, minimización del vertido, multiplicidad y flexibilidad de las soluciones, capacidad de adaptación de las infraestructuras, responsabilidad del productor, autosuficiencia, proximidad, colaboración administrativa y responsabilidad compartida, transparencia de precios, fomento de la iniciativa privada, transparencia informativa y participación ciudadana. Los «objetivos estratégicos» tienen «menor rango» que los principios y se identifican genéricamente para «diseñar los Programas adecuados para lograr su cumplimiento». Finalmente, los «objetivos cuantitativos» son la «expresión y medición concreta de los objetivos estratégicos» y se definen para cada uno de los Programas que se establecen ya en el apartado 6 del PDRCAR y que son los que siguen.

El primero es el *Programa de Residuos Urbanos*. En la explicación que se ofrece del desarrollo de este Programa, que se ocupa tanto de los residuos domésticos como de los de poda y jardinería y limpieza viaria, sin duda lo más interesante es la toma de postura ante los ahora denominados en la Directiva 2008/98 «biorresiduos». En este sentido, se propone la implanta-

ción progresiva de la recogida selectiva de materia orgánica de grandes productores (hostelería, restauración, mercados y grandes superficies) pero, en el resto, «hasta tanto se decida la generalización de la recogida selectiva de materia orgánica –cuyo ritmo de avance va a depender del resultado de las experiencias piloto que se desarrollen– el modelo será el actual, donde la materia orgánica forma parte de la fracción resto y se separa mecánicamente al objeto de estabilizarla y permitiendo un posible aprovechamiento como enmienda orgánica».

Descontada esa fracción, quedan materiales de alto poder calorífico para los que se «propone como alternativa de gestión la valorización energética, preferentemente mediante tecnologías convencionales (incineración con aprovechamiento de energía) o mediante tecnologías emergentes (pirólisis, gasificación, etc.)». La decisión dependerá del grado de avance y seguridad que presenten las tecnologías emergentes y «la ubicación de la instalación será anexa al Ecoparque».

En un cuadro gráfico se presentan los objetivos cuantificados de prevención, reciclado y eliminación específicos de este Programa, con sus correspondientes indicadores y unidades de medida para los años 2010 y 2015. Así, por ejemplo, el indicador del objetivo de prevención es la «tasa de recogida de residuos urbanos» que debería disminuir de 1.24 Kg/hab. día en el año 2010 a 1.15 en el año 2015. Para el reciclado se toma generalmente como indicador un porcentaje de la cantidad de material reciclado sobre lo puesto en el mercado que tiende a estabilizarse en los dos años considerados salvo en el caso de materia orgánica que se calcula sobre el total de residuo urbano recogido y debería aumentar del 2010 al 2015. Para la eliminación, en fin, los indicadores son la cantidad de residuo urbano y de residuo urbano biodegradable eliminados en vertedero; los porcentajes se calculan sobre lo recogido y sobre lo generado en 1995, respectivamente, y han de disminuir en ambos casos. Se fijan además «objetivos no cuantificados» como los de completar la red de puntos limpios en todos los municipios de más de 5000 habitantes, implantación de la recogida selectiva de materia orgánica en grandes generadores y fomento del compostaje doméstico en áreas de viviendas unifamiliares y zonas rurales.

Tras la fijación de estos objetivos se pasa a enumerar las «medidas propuestas» para alcanzarlas. Se distingue así entre «medidas en materia de prevención» con una dotación económica de 2 millones de euros; medidas en materia de reciclaje, con una inversión de 11,5 millones; medidas en materia de valorización, que estima «los costes de la infraestructura» arriba mencionada entre los 40 y los 50 millones de euros y medidas en materia de elimina-

ción, cuya inversión puede oscilar entre 4 y 8 millones de euros, «dependiendo de que se realice o no el vertedero de rechazos» que se juzga necesario ante la inminente clausura de los que actualmente prestan servicio. Al final se afinan estas previsiones económicas hasta alcanzar un montante total de 71,5 millones de euros, de los cuales 70 se imputan a capital público y 1,5 a la iniciativa privada.

El segundo *Programa* es el *de Residuos Industriales*. Abarca tanto los peligrosos como los no peligrosos y tiene idéntica estructura, aunque menos detalle, que el anterior. Se abre admitiendo que, «en la actualidad, la gestión finalista de aproximadamente el 73% de los residuos peligrosos» (y el 40 % de los no peligrosos) «generados en las industrias riojanas se realiza en otras Comunidades» y que «el principio de autosuficiencia y proximidad se ha supeditado al de rentabilidad y minimización del riesgo ambiental» por lo que «se propone el mantenimiento del sistema de infraestructuras como está», sin descartar iniciativas privadas, «fomentando desde la administración, exclusivamente las actuaciones tendentes a la minimización» mediante, eso sí, la «colaboración e implicación con la Federación de Empresarios de La Rioja, Cámara de Comercio o la Universidad». Plantea objetivos cuantificados y propone medidas en materia de prevención, reciclaje, valorización y eliminación con una inversión total cercana a los 12 millones euros que prácticamente en su totalidad han de corresponder a actuaciones privadas.

El tercer *Programa* es el *de Residuos Agropecuarios*. Abarca los estiércoles y purines (pese a que, conforme a jurisprudencia comunitaria ahora recogida en la nueva Directiva-marco de 2008, no se consideran residuos sino subproductos), el sustrato post-cultivo del champiñón y los envases de productos fitosanitarios. Para los dos únicos objetivos que señala (aplicación agraria del 100 % de aquel sustrato e «impulso y mejora de la red de recogida de residuos peligrosos generados en el ámbito agrícola»), se proponen medidas que requieren 6,5 millones de euros destinados, principalmente a valorización y se reparten prácticamente a partes iguales entre la iniciativa pública y privada.

El cuarto es el *Programa de Residuos con Legislación Específica*. Engloba los residuos sanitarios, los vehículos y neumáticos fuera de uso, los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, los residuos de construcción y demolición, los PCBs y PCTs, los lodos de depuradora y los suelos contaminados. El desarrollo previsto para cada subtipo es muy desigual y, por lo general, se confía a los Sistemas Integrados de Gestión cuando están previstos. Para los sanitarios se fija como objetivo la modificación del Decreto 51/1993 que los regula en la actualidad. Para los RCDs, se toma como referencia el borrador del

que luego sería Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, para avanzar una zonificación regional así como la tipología y requisitos mínimos de instalaciones de valorización aunque «su ubicación dependerá de la iniciativa privada y de la dinamización del sector de la construcción». Las infraestructuras necesarias en materia de gestión de lodos enlazan plenamente con las previstas en el Plan Director de Saneamiento y Depuración.

Con todo, lo más llamativo es el tratamiento que el documento dispensa a los suelos contaminados. Se distingue, a efectos de «recuperación y control» entre suelos contaminados propiamente dichos (pese a que por el momento no hay ninguno formalmente declarado en territorio riojano), zonas en las que se detecta presencia de contaminantes en las aguas subterráneas y espacios degradados. En los tres casos se establecen indicadores para valorar la evolución pero no objetivos cuantificados. También aparece un subapartado dedicado a la prevención que acaba apuntando a la necesidad de un Decreto autonómico sobre suelos contaminados.

En el conjunto de este cuarto Programa no hay previsiones de inversión por subtipos pero al final se consignan 3,7 millones de euros para prevención y gestión que ha de financiar principalmente la iniciativa privada.

A los cuatro programas hasta aquí comentados se superponen, con una metodología completamente distinta, que no incluye objetivos cuantificados, los denominados «programas horizontales» que son el «Programa de comunicación (participación ciudadana y divulgación)», dotado con 0,4 millones de euros; el «Programa de investigación, desarrollo e innovación», con casi 2 millones; el «Programa de desarrollo normativo», con 0,2 y el «Programa de seguimiento, control y evaluación del Plan», con otro 0,2. A destacar que, según el tercero de ellos, «se promoverá la creación de una Ley de residuos autonómica» y «se estudiará la posible implantación de un canon de vertido que grave la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero».

Por último, el apartado 7 versa sobre los «costes y financiación del plan» que suman un total cercano a los 106 millones de euros. La Tabla 39 resume las inversiones previstas para cada Programa según ha ido quedando expuesto y añadiendo aquí específicamente «actuaciones de sellado de vertederos» con 9 millones de euros. La Tabla 40 recoge los «porcentajes de inversión por programas» y de ella se desprende que «el 67,64% de la inversión se destina a actuaciones directas del Programa de Residuos Urbanos». La Tabla 41 refleja la inversión total según tipos de acción. En ella se imputan casi 83 millones de euros a actuaciones públicas –cuya financiación se asigna íntegramente a la Consejería– y los 23 restantes a la iniciativa privada. La Tabla 42 ofrece, en fin, la «anualización del gasto en inversión del Plan»,

concentrando la correspondiente a infraestructuras en la primera fase, que culminará en el año 2010.

2.2.4. Plan riojano de investigación, desarrollo e innovación

También debe quedar constancia en esta crónica del *Decreto 57/2008, de 10 de octubre*, por el que se aprueba el III Plan Riojano de I+D+i 2008-2011. Y ello porque, según anuncia, «el principio fundamental que orienta» tanto su «conceptualización» como su «construcción» es el del «desarrollo y evolución social sostenibles». Así, asume entre sus «objetivos estratégicos» el de «promover una cultura ambiental de alta calidad», basada en la «eco-innovación», que «asegure la conservación de los recursos y la integridad del territorio (Calidad Ambiental)». Además, una de las «cuatro dimensiones» del «proceso regional de innovación» es, precisamente, la «innovación ambiental».

En su virtud, el Plan «intenta motivar e impulsar a los agentes del SRI a integrar la innovación ambiental en sus procesos, así como a trabajar en el desarrollo de un entorno adecuado y agradable para vivir». Y ello desde el convencimiento de que «la protección del medioambiente y la preservación de los recursos naturales, así como de la integridad del territorio son elementos clave para fomentar un entorno atractivo, competitivo y diferenciado. Por otro lado, el Plan asume que la incorporación de consideraciones y factores medioambientales a los procesos productivos contribuye a mejorar la competitividad y proyección de las empresas de la Comunidad».

Las «líneas de actuación» correspondientes al «Objetivo Calidad Ambiental» se centran en el «sector energía y medioambiente», con programas de ayudas transversales que tienen por objeto «fomentar la incorporación de las fuentes de energías renovables, el uso racional de energía o la implantación de medidas innovadoras de protección y corrección medioambientales» en los sectores de la agroalimentación, construcción e infraestructuras y turismo.

3. OTROS PLANES Y PROGRAMAS

3.1. ESTRATEGIA REGIONAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Aunque formalmente desprovista de carácter normativo, hay que dar cuenta también de la Estrategia regional frente al cambio climático 2008-2012, que fue aprobada por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno contra el Cambio Climático, de 5 de diciembre de 2008. El Acuerdo, que incluye su remisión a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio

Climático, se publicó en el Boletín Oficial de La Rioja correspondiente al 15 de diciembre, mediante Resolución 215/2008, de 10 de diciembre, del Secretario General Técnico de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. No adjunta, sin embargo, el texto de la Estrategia, al que se da acceso desde la web institucional www.larioja.org.

En síntesis, la Estrategia persigue el objetivo de que en el año 2012 se reduzcan en 173 las kilotoneladas de CO₂ emitidas en 2006 por los considerados «sectores difusos» y propone la adopción de un total de 72 medidas de actuación –tan necesarias como poco originales– en ocho áreas prioritarias que son las de energía, transporte, sector residencial, sector comercial e institucional, agricultura y ganadería, industria, sumideros y gestión de residuos.

En línea con ello, aunque ya en el ámbito local, cabe consignar el compromiso del Ayuntamiento de Logroño en orden a la adhesión a la Red Nacional de Ciudades por el Clima (publicado en el BOR de 26 de febrero de 2008).

3.2. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL

En aplicación del Reglamento nº 1698/2005, del Consejo de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, el largo proceso de elaboración del nuevo Programa de Desarrollo Rural de La Rioja (2007-2013) culminó con su aprobación por la Comisión Europea el 20 de febrero de 2008. Se trata de un documento particularmente extenso con el que el Gobierno de La Rioja «se plantea mantener unas zonas rurales vivas, con una actividad económica sostenible capaz de generar oportunidades de empleo y que contribuya a mantener la población, respetando el medio ambiente y que cuente con servicios equiparables a los que disponen los habitantes de las zonas urbanas». El gasto público previsto es de algo más de 201 millones de euros, que se reparte entre el FEADER (25,43%), el Ministerio (27,62%) y el Gobierno de La Rioja (46,95%).

El texto del Programa se estructura en quince apartados. De especial interés resulta el apartado 3, que ofrece un exhaustivo análisis del contexto socioeconómico general y del agropecuario y forestal en particular así como del estado de los recursos naturales de la región. Señala además una «estrategia basada en 10 objetivos generales, 28 objetivos específicos y 31 medidas» de las cuales, conforme a las prioridades regionales, 11 aparecen vinculadas al Eje 1 (mejora de la competitividad del sector agrario, con el 54,13% de la inversión prevista); 8 al Eje 2 (mejora del medio ambiente y del entorno natural, con el 33,19%); 7 al Eje 3 (mejora de la calidad de vida en las zonas

rurales y fomento de la diversificación de la economía rural, con el 4,06%) y 5 vinculadas al Eje 4 (enfoque LEADER, con el 8,63%).

Tras justificar la coherencia de estas prioridades con las directrices estratégicas comunitarias y estatales, el apartado 5 procede a la descripción de las medidas propuestas por ejes, donde, sobre la base de requisitos que les son comunes, se van especificando muy detalladamente las características propias de cada línea de ayudas. De un modo u otro, la variable ambiental está presente en casi todas ellas aunque, como es obvio, resulta más patente en las medidas vinculadas al Eje 2 y dentro de ellas, por supuesto, en las ayudas agroambientales que, a su vez, articulan 11 diferentes acciones entre las que se incluyen las dirigidas a la protección del sisón común y otras aves esteparias, al fomento de la producción integrada y de la agricultura y ganadería ecológicas, a la lucha contra la erosión en la Reserva de la Biosfera, a la prevención de incendios forestales o a la compensación por la presencia del lobo. Especial mención merece la Red Natura 2000 que no sólo cuenta con una medida específica sino que también constituye criterio de prioridad para el otorgamiento de otras ayudas pero cuyo potencial se ve transitoriamente reducido por el hecho de que en La Rioja aún no se ha procedido a declarar las Zonas Especiales de Conservación.

El resto del documento aporta, entre otras cosas, el plan de financiación, el desglose de costes y la financiación adicional asumida por el Gobierno de La Rioja, que supera los 26 millones de euros y va dirigida íntegramente a medidas del Eje 1 (modernización de explotaciones e infraestructuras agrarias). También concreta las autoridades y organismos competentes designando a la Dirección General de Desarrollo Rural como «autoridad de gestión», a la Consejería de Agricultura como «organismo pagador» y a la Intervención General como «organismo de certificación». Con todo, la Dirección General de Medio Natural aparece citada como unidad responsable de la gestión y control de la mayor parte de las medidas vinculadas al Eje 2 y de todas las relativas al Eje 3, sin perjuicio de su representación en el «comité de seguimiento» compuesto por 27 miembros en su mayor parte institucionales.

En ejecución de estas previsiones, el Consejero de Agricultura dictó la Orden 37/07, de 14 de diciembre, por la que se establece la convocatoria pública para la selección de grupos de acción local que gestionarán en la CAR los programas comarcales de desarrollo rural en el período 2007-2013 y también ha aprobado la Orden 13/2008, de 3 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas agroambientales previstas en el Eje II del Plan de Desarrollo Rural 2007/2013.

3.3. PROGRAMA ANUAL DE INSPECCIONES DE CALIDAD AMBIENTAL

Con la naturaleza jurídica que es propia a las órdenes de servicio previstas en el artículo 21 LPC y, por consiguiente, desprovistas en principio de valor normativo, el Director General de Calidad Ambiental ha dictado dos instrucciones en materia de inspección. La primera es la Instrucción nº 1/2008, de 9 de diciembre, por la que se establecen los criterios generales a seguir en las inspecciones medioambientales realizadas en la Comunidad Autónoma de La Rioja. La otra es la Instrucción nº 2/2008, de 10 de diciembre, por la que se establece el Programa de Inspección medioambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2009.

Como se desprende de su propia denominación, la Instrucción nº 1/2008 tiene vocación de permanencia y asume «un doble propósito» ya que, por una parte, pretende «la puesta en práctica de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros para las denominadas instalaciones controladas» y, por otro, además, «el desarrollo del programa de control y vigilancia de las actividades e instalaciones» que, aún no siendo «instalaciones controladas», sean «susceptibles de afectar negativamente al medio ambiente». En realidad, el ámbito de aplicación de esta Instrucción engloba únicamente las «actividades que generen residuos o emisiones a la atmósfera y que estén sujetas a la concesión de autorización»; delimitación que deja fuera, por razones competenciales, la inspección de los vertidos a las aguas y a las redes de saneamiento, que no corresponde a los servicios de esta Dirección. En ese ámbito, se entiende por «instalaciones controladas» las sometidas a autorización ambiental integrada y las afectadas por el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

La Instrucción recuerda la normativa cuyo cumplimiento ha de verificarse y los objetivos de la inspección. Distingue entre inspecciones «rutinarias o programadas» –cuya frecuencia será anual para las «instalaciones controladas», bienal para las de producción o gestión de residuos peligrosos y actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera del Grupo A y trienal para el resto de instalaciones– e inspecciones «no rutinarias o puntuales» –cuya estimación dependerá de las solicitudes de autorización que se tramiten y de las denuncias e incidentes que se produzcan–.

En ambos tipos ha de seguirse el mismo procedimiento que allí se detalla si bien «las inspecciones por denuncia deberán llevarse a cabo en todo caso por personal de la Dirección General de Calidad Ambiental o por personal del Servicio de Protección de la Naturaleza, que podrán estar auxiliados

en su caso por especialistas, sin que quepa en ningún caso la delegación de la función inspectora» que, en los demás supuestos, sí puede hacerse a favor de Organismos de Control Acreditados conforme a la Norma EN 17020 (ISO/IEC 17020:1998). Completa la Instrucción un cuadro que recoge el número inicial de instalaciones según sus tipos que han de ser inspeccionadas y que se habrá de revisar por los Programas anuales de Inspección que allí también se prevén.

El primero de esos programas ha sido aprobado, según nos consta, por la Instrucción nº 2/2008. El Programa de Inspección de instalaciones controladas para el año 2009 afecta a 36 instalaciones industriales y 16 instalaciones agropecuarias sometidas al régimen de autorización ambiental integrada que, a su vez, incluyen 12 instalaciones sometidas al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Para ellas se ordena realizar 52 inspecciones rutinarias y se estima que se realizarán 5 inspecciones no rutinarias.

Por su parte, el Programa de Inspección del resto de instalaciones afecta a un total de 1.584 instalaciones de las cuales 90 lo son por estar sometidas a evaluación de impacto ambiental de proyectos, 32 por estar incluidas en el Grupo A de las actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera, 116 por estar incluidas en el Grupo B de dichas actividades, 60 por utilizar disolventes orgánicos, 49 por producir residuos peligrosos, 8 por almacenar dichos residuos y 29 por gestionar residuos no peligrosos y vehículos al final de su vida útil así como 1.200 más que se engloban en la denominación de «otras instalaciones». Para ellas, se contempla realizar 154 inspecciones rutinarias conforme al desglose y calendario que se especifica en un cuadro y se calcula una estimación de 50 inspecciones no rutinarias. El texto concluye con reglas de coordinación que prevén informes semestrales sobre las instalaciones controladas para otros organismos con competencias concurrentes y dos «períodos de coordinación» entre los servicios de la propia Dirección.

4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

4.1. ORGANIZACIÓN

Como ya nos consta, la estructura orgánica del Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial fue establecida mediante Decreto 71/2007, de 17 de julio, pero ha sido objeto de una leve modificación por Decreto 29/2008, de 11 de abril. Con ella se pretende la adaptación de la

legislación de prevención de riesgos laborales en el colectivo de retenes de prevención y extinción de incendios y afecta sólo a la organización interna de dos Servicios de la Dirección General de Medio Natural. mayor alcance ha tenido la remodelación de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que ha modificado la estructura de su Secretaría General Técnica y de las Direcciones Generales de Política Agraria Comunitaria y de Calidad e Investigación Agroalimentaria. Invocando «exigencias derivadas de la normativa europea y nacional de aplicación» en el sector, la adaptación se ha llevado a cabo por *Decreto 28/2008, de 11 de abril*, por el que se modifica el Decreto 83/2007, de 20 de julio.

Norma de carácter organizativo es también el *Decreto 24/2008, de 28 de marzo*, por el que se reglamenta la estructura y el funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria en La Rioja. Se dicta en ejercicio de las competencias autonómicas exclusivas en las materias de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias así como en materia de denominaciones de origen y sus consejos reguladores y desarrolla previsiones contenidas en la Ley riojana 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria. Pero tiene interés ambiental porque en su ámbito de aplicación incluye expresamente la «agricultura ecológica» (artículo 2.1) que, por cierto, habría de ser objeto de una regulación autonómica de nueva planta a primeros del año 2009.

4.2. GESTIÓN

4.2.1. Recursos presupuestarios y actividad de fomento

Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2008 fueron aprobados por la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, y ascendieron a un total ligeramente superior a los 1.298 millones de euros (66 más que en el ejercicio anterior). De ellos correspondieron al Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial 88,6 millones (12,5 más que en el anterior). Por capítulos, 12,6 eran para gastos de personal; 9 para gasto corriente; 0,1 para gastos financieros; 11,6 para transferencias corrientes; 31,7 para inversiones reales; 20,3 para transferencias de capital y 3,2 para activos financieros. Por agrupaciones, se asignaron a la Dirección General de Medio Natural 31,7 millones (de los cuales 13,7 se destinaban a inversiones reales y 5,1 a la suma de transferencias corrientes y de capital) mientras que a la de Calidad Ambiental iban a parar esta vez tan sólo 5,4 millones (20 menos que en el año anterior). Esta minoración puede explicarse por la irrupción en las cuentas de la nueva Dirección General de Agua, con una asignación ini-

cial de 29,6 millones (de los cuales 13,2 eran para inversiones y 14,9 para transferencias que, prácticamente en su totalidad, siguen financiando al Consorcio de Aguas y Residuos).

En cuanto a los ingresos propios, por *Orden de la Consejería de Hacienda de 2 de enero de 2008* se publicaron las tarifas actualizadas de las tasas de la Comunidad Autónoma de La Rioja a percibir durante el año 2008. El incremento establecido por la Ley de Presupuestos afectó, entre otras muchas, a diversas tasas autonómicas relativas a caza, pesca, vías pecuarias u ordenación del territorio y urbanismo pero también a los 16 hechos impositivos de la tasa por servicios en materia de calidad ambiental así como a la tasa por servicios en materia de información medioambiental. La previsión de ingresos del Departamento por estos conceptos era de algo más de un millón de euros. Por su parte, el canon de saneamiento y depuración había de reportar 7 millones. En cuanto a los ingresos procedentes de transferencias externas, las partidas más fuertes son las que aporta el Estado pero no contemplaban más que una cantidad inferior al millón de euros para actuaciones ambientales. De otro lado, se presupuestaron 5,3 millones como transferencia de capital del FEADER, de los cuales 3,2 eran con cargo al Programa de Desarrollo Rural, a gestionar por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En ejecución de estas previsiones, la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial ha aplicado órdenes preexistentes que regulan programas de fomento ya conocidos y ha convocado becas de formación en materias de medio natural, planificación hidrológica y calidad ambiental (Órdenes 2/2008 y 3/2008, de 10 de marzo y Orden 8/2008, de 2 de septiembre, respectivamente). Con carácter complementario, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural ha convocado, por Orden 32/2008, de 1 de octubre, las subvenciones previstas en el Real Decreto 987/2008, de 13 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a determinados proyectos de mejora de la gestión medioambiental de las explotaciones porcinas. Por su parte, la Consejería de Industria, Innovación y Empleo ha dictado la Orden 1/2008, de 29 de enero, por la que modifica las bases reguladoras de subvenciones para acciones del plan de energías renovables en su día establecidas por la Orden 31/2006, de 27 de diciembre y también la Orden 22/2008, de 5 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja destinadas a la promoción de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética y la protección del medio ambiente.

4.2.2. Policía ambiental

En cuanto a la actividad de policía, el Boletín Oficial acredita que se mantiene el ritmo de los actos administrativos dictados en aplicación de las normas sobre autorización ambiental integrada y evaluación ambiental tanto de planes y programas como de proyectos. Las resoluciones del Director General de Calidad Ambiental en estas materias pueden desglosarse como sigue:

– Sin entrar a analizar las razones que en cada caso las justifican, abundan las decisiones de no sometimiento a evaluación de modificaciones del planeamiento general de urbanismo de hasta diez –en su mayoría pequeños– municipios riojanos así como de planes parciales (correspondientes a polígonos industriales).

– También se ha decidido no someter a evaluación de impacto ambiental proyectos menores en materia de modernización de regadíos (como los de Alberite e Igea) o de carreteras (Aguilar) así como el proyecto de urbanización de la actuación industrial promovida por SEPES en Alfaro. Pero tampoco se han sometido dos proyectos, a ubicar en Calahorra, de «centro de recepción y almacenamiento temporal de vehículos fuera de uso» y de «centro de transferencia de residuos no peligrosos». Sí se han sometido a evaluación varios proyectos incluidos en el Grupo de actividades extractivas, así como dos de regadíos (en Alcanadre y en Autol), el proyecto de circuito de alta velocidad de La Maja en Arnedo, el proyecto de concentración parcelaria en Galbárruli y el proyecto de urbanización del sector vinculado al campo de golf «Paisajes del Vino» en Haro.

– La práctica totalidad de las solicitudes tramitadas hasta la conclusión de este tipo de procedimientos han obtenido pronunciamientos favorables. El grupo más numeroso de actividades autorizadas ha sido, una vez más, el de las explotaciones ganaderas y, más precisamente, porcinas. Le siguen las instalaciones vinculadas con el sector agroalimentario aunque también hay dos fábricas de productos cerámicos y otras dos plantas propiamente industriales. A destacar la desestimación de la solicitud de autorización ambiental integrada para el proyecto de «admisión de residuos estabilizados en el vertedero de Arnedo».

– Se han registrado también seis modificaciones de otras tantas autorizaciones ambientales integradas previamente otorgadas. Dos de ellas corresponden a plantas que la habían obtenido en este mismo ejercicio (transformación de subproductos animales no destinados al consumo humano en Baños de Río Tobía y fábrica de productos cerámicos). Pero, probablemente,

el caso más reseñable es el del centro de transferencia, acondicionamiento y reciclado de residuos de Aldeanueva de Ebro.

– Entre los procedimientos que siguen su curso, se han publicado los anuncios de información pública relativos a la modificación de la Central de Ciclo Combinado de Arrúbal. En concreto, el Área de Industria y Energía de la Delegación del Gobierno en La Rioja sometió en julio a información pública el expediente relativo a la autorización administrativa, declaración de utilidad pública y declaración de impacto ambiental del proyecto. Ya en septiembre, por su parte, la Consejería sometió a información pública la solicitud de modificación de la autorización ambiental integrada.

Pero el de Arrúbal no ha sido esta vez el único caso en que la Administración del Estado ha ejercitado sus competencias de intervención ambiental en territorio riojano. De hecho, la Ministra del ramo dictó la Orden ARM/1522/2008, de 8 de mayo, por la que se adopta la decisión de no someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto «Estación de compresión de El Villar de Arnedo». Por su parte, la Secretaría de Estado de Cambio Climático, ha formulado declaración de impacto ambiental favorable de los proyectos de «Modernización del regadío de la sección tercera de la Comunidad de Regantes del río Ebro de Alfaro» (Resolución de 30 de junio de 2008); Autovía A-12 de Logroño a Vigo, tramo Santo Domingo de la Calzada-Burgos (Resolución de 21 de octubre de 2008) y Variante de la Carretera Nacional 232 de Vinaroz a Santander en los términos municipales de Briones y Gimileo (Resolución de 28 de noviembre de 2008).

Por otra parte, mediante nueve resoluciones fechadas el 14 de abril de 2008 y publicadas en el BOR de 8 de mayo de 2008, el Director General de Calidad Ambiental ha otorgado sendas autorizaciones para la implantación en La Rioja de otros tantos sistemas integrados de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Como puede comprobarse en el apéndice informativo que acompaña a esta crónica, arrastramos un marcado retraso en el acceso a las sentencias emitidas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. El escaso material disponible nos conduce a centrar nuestra atención en la jurisprudencia relativa a las emisiones radioeléctricas generadas por instalaciones de telefonía móvil.

En este ámbito, hay que dar cuenta, en primer lugar, de una nueva declaración de nulidad que ha afectado al Decreto riojano 40/2002, de 31

de julio, por el que se regula la ordenación de instalaciones de radiocomunicaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Como ya informamos en su día, el régimen de las instalaciones preexistentes previsto en la Disposición Transitoria Primera de este Decreto resultó anulado por Sentencia del Tribunal Superior de la Rioja de 6 de abril de 2004. Pero aquel pronunciamiento no satisfizo todas las pretensiones del Abogado del Estado, que interpuso contra ella recurso de casación finalmente resuelto mediante la *STS de 3 de abril de 2007*.

En ella, con apoyo en larga lista de pronunciamientos precedentes que sistematiza con inusual esmero, el Tribunal Supremo declara la nulidad de los artículos 6.2.c y 11 del Decreto impugnado, relativos al uso compartido de instalaciones. Lo hace porque «tanto en la situación normativa previa a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (situación que es la tomada en cuenta por la sentencia de instancia) como en la posterior a dicha Ley, no correspondía a las Administraciones distintas de la General del Estado la imposición unilateral de la compartición de infraestructuras». Pero, simultáneamente, esta misma sentencia desestima el recurso en todo lo demás. Ello supone, en la práctica, la confirmación de la validez de la regulación autonómica relativa a la documentación que han de aportar los solicitantes de licencias de obra y de actividad para este tipo de instalaciones así como del específico régimen de inspección periódica al que éstas quedan sometidas en La Rioja.

Un caso en el que el Alcalde de Logroño había ordenado a Telefónica Móviles la retirada de una instalación de telefonía móvil que carecía de dichas licencias es el que ocasiona el proceso resuelto en apelación por la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 17 de septiembre de 2007*. Constatada la falta de licencia de obras, la orden de desmantelamiento culminaba un expediente para la restauración de la legalidad urbanística al amparo del artículo 199 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (entonces vigente). El litigio se centra en la interpretación del artículo 29 RDU y, más concretamente, en la necesidad de que el Alcalde dirija previo requerimiento de legalización de las obras antes de ordenar su demolición. La Sala trae a colación reiterada doctrina del Tribunal Supremo en la que se establece, ciertamente, que tal «previo requerimiento de legalización es imprescindible» pero también que «en el caso de que las obras sean manifiestamente contrarias al ordenamiento urbanístico, no tiene sentido». De ahí colige que, en estos casos, basta con dar trámite de audiencia previa a la orden de demolición, cosa que sí se había hecho.

Puestas así las cosas, la clave del fallo radica en que la orden de retirada pueda fundarse en la imposibilidad de regularización de las obras realizadas. Y el caso es que el Tribunal aprecia que tal fundamento concurre en el caso por existir un Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño de 1 de junio de 2005, por el que se acordó la suspensión del otorgamiento de esta clase de licencias. Más concretamente, dicho acuerdo establece que «en tanto no se disponga del planeamiento de despliegue, no se concederán licencias para instalaciones de telefonía en el término municipal». Moratorias de este tipo suscitan fundadas dudas jurídicas pero, como tal Acuerdo no había sido formalmente impugnado, la Sala no entra a enjuiciar su validez y concluye desestimando el recurso, confirmando la sentencia de instancia y condenando en costas a la operadora.

6. PROBLEMAS

6.1. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Al igual que sucediera el pasado año con la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, las instituciones riojanas han considerado que el Texto Refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo. En su Informe nº 2/2008, de 14 de agosto, la Defensora del Pueblo Riojano recomendó la interposición del oportuno recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos equivalentes a los ya impugnados de la Ley 8/2007 y, además, contra las disposiciones adicionales décima y undécima del Texto Refundido (que versan sobre los «actos promovidos por la Administración General del Estado» y sobre «realojamiento y retorno», respectivamente). Atendiendo aquella recomendación, y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo, el Gobierno de La Rioja interpuso un recurso de inconstitucionalidad –que finalmente no impugna la Disposición Adicional Décima– y que ha sido admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de 7 de octubre de 2008 (BOE de 24 de octubre). Pero este episodio conflictivo no debe ocultar que durante el período considerado también se han registrado muestras de concertación e incluso de abierta cooperación entre La Rioja y el Estado en la materia que nos ocupa.

En efecto; el otorgamiento de la autorización ambiental integrada a una fábrica de salsas y conservas vegetales en Alfaro motivó un requerimiento previo a la vía contencioso administrativa de la Confederación Hidrográfica del Ebro que resultó estimado por la Consejera mediante Resolución nº 404/2008, de 29 de septiembre (BOR de 27 de octubre). La controversia tiene

interés jurídico porque afectaba al plazo de eficacia de la autorización otorgada. La resolución autonómica había establecido el máximo permitido por la LPCIC (ocho años). Se apartó así del informe que había emitido la Confederación en el seno del procedimiento, que se decantaba por el máximo permitido en el TRLA para las autorizaciones de vertido (cinco años). Centrado así el debate, la Consejera no deja de observar, creemos que con acierto, que el artículo 25 LPCIC ampara una solución como la adoptada. Con todo, se opta por la estimación del requerimiento «por seguridad jurídica» y atendiendo al carácter vinculante del informe en su día emitido por la Confederación.

En cuanto a la aludida cooperación, La Rioja es una de las seis Comunidades Autónomas beneficiarias de las ayudas previstas en el Real Decreto 1973/2008, de 28 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León y La Rioja para la ejecución de instalaciones de desgasificación en vertederos de residuos. La ayuda es de 544.876,04 euros y se otorga para el proyecto correspondiente al vertedero de Calahorra. Además, la Resolución de 10 de noviembre de 2008, del Instituto Nacional de Estadística, publica el Convenio de Colaboración con el Instituto de Estadística de La Rioja para la realización de la «Encuesta Social 2008. Hogares y Medio Ambiente».

En cuanto a la conflictividad promovida por entidades locales, al confirmar plenamente la validez de la autorización otorgada en su día por el Organismo de Cuenca a la Consejería de Obras Públicas para la construcción de una presa en el río Yalde, afluente del Najerilla, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2008 ha puesto fin a un largo contencioso que venía enfrentando al Ayuntamiento de Castroviejo con la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Gobierno de La Rioja.

6.2. CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Durante el 2008, la Defensora del Pueblo Riojano ha hecho público el Informe anual correspondiente al primer año de funcionamiento de la Institución y el caso es que dicho documento refleja no sólo la intensidad del trabajo realizado sino también, como en su día aventuramos, una notable sensibilidad para con los problemas ambientales. A destacar que el capítulo correspondiente a la actividad de la Defensora en materia de medio ambiente se abre con una auténtica declaración de principios con alcance general que habrá de ser tenida muy en cuenta al dirigirse a esta Institución. «El hecho», dice «de que la fijación de una determinada vulneración del orden

ambiental requiere la constatación, en numerosos supuestos, de determinados datos de carácter técnico o científico, que limitan la intervención de esta Institución, la cual, por su propia naturaleza estatutaria, no puede entrar en valoraciones de esta índole... nos obliga a encauzar el conocimiento y resolución de los conflictos presentados por los administrados desde una vertiente estrictamente jurídica, sin que nos sea posible pasar a enjuiciar los aspectos más relacionados con las cuestiones técnicas o las decisiones meramente discrecionales adoptadas por las Administraciones Públicas».

Desde esas premisas, la Defensora del Pueblo Riojano tramitó en el 2007 un total de 16 quejas relativas a molestias ocasionadas, principalmente, por actividades clasificadas, contaminación acústica e, incluso, por emisiones electromagnéticas como las provenientes de centros de transformación y líneas eléctricas de alta tensión. Los pronunciamientos sobre estos últimos casos resultan del mayor interés pues aplican resueltamente el principio de precaución o cautela y concluyen invariablemente instando a las Administraciones implicadas la adopción de medidas correctoras como puede comprobarse, por ejemplo, en la Sugerencia 13/2007, de 21 de diciembre, dirigida al Gobierno de La Rioja y al Ayuntamiento de Agoncillo, o en la Sugerencia 28/2008, de 10 de noviembre, dirigida al Ayuntamiento de Alcanadre.

Por lo demás, y haciéndose eco del informe emitido por el Observatorio de la Sostenibilidad de España sobre la calidad del aire, según el cual Logroño era uno de los 16 municipios que superaban el valor objetivo de concentración máxima permitida de ozono, la Defensora del Pueblo Riojano inició de oficio un procedimiento que culminó con la Sugerencia 5/2008, de 28 de enero, de carácter general, dirigida conjuntamente a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, y al Ayuntamiento de Logroño, «para que en el ejercicio de aquellas competencias en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas, adecuen sus futuras actuaciones a las previsiones de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y de sus normas de desarrollo, arbitrando de forma coordinada los mecanismos legales que, en línea con los planes y programas ya iniciados positivamente hasta la fecha, garanticen el cumplimiento de los objetivos de calidad en sus respectivos ámbitos territoriales, contribuyendo mutuamente a que se mejore, además, la información complementaria suministrada a la población, prescrita en el apartado II, anexo II del Real Decreto 1796/2003».

El Informe anual que venimos extractando, en fin, indica también que la queja interpuesta por el Colectivo Ecologista Riojano en relación con la central hidroeléctrica de Torremontalbo fue remitida, por razones compe-

tenciales, por la Defensora del Pueblo Riojano a su homólogo estatal y que, finalmente, el Defensor del Pueblo procedió a su inadmisión «por dos razones. En primer lugar, porque considera que el proyecto sí ha sido sometido a un estudio de compatibilidad medioambiental. En segundo lugar, porque las alegaciones vertidas por el Colectivo Ecologista Riojano ya han sido debidamente resueltas por los órganos ambientales».

Por lo demás, el esfuerzo que han realizado los técnicos autonómicos que han elaborado los planes y programas arriba comentados contrasta con la práctica ausencia del movimiento ecologista en sus correspondientes procedimientos de aprobación. Probablemente ello indica que no basta con habilitar cauces formales para que la participación sea no ya real y efectiva, como exige la normativa ambiental, sino, tan siquiera, significativa. Pero con ello apuntamos a una reflexión que no parece, ni mucho menos, privativa del ámbito riojano.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

– *Departamento de Turismo, Medio ambiente y Política territorial:*

Sin cambios.

– *Leyes ambientales aprobadas durante 2008:*

Ninguna.

– *Reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2008:*

Decreto 28/2008, de 11 de abril, por el que se modifica el Decreto 71/2007, de 17 julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial.

Decreto 39/2008, de 6 de junio, por el que se aprueba el nuevo programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario.

Orden 1/2008, de 31 de enero, por la que se fijan los períodos hábiles de pesca y normas relacionadas con la misma en aguas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, durante el año 2008.

Orden 4/2008, de 12 de junio, por la que se fijan las condiciones necesarias para la captura y/o tenencia de aves fringílicas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Orden 5/2008, de 16 de junio, por la que se establecen las normas para la caza mayor en batida y caza menor en la Reserva Regional de Caza de La

Rioja, Cameros-Demanda y en los cotos sociales de caza de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante la temporada 2008/2009.

Orden 6/2008, de 16 de junio, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la temporada cinegética 2008/2009.

Orden 7/2008, de 20 de junio, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2008/2009.

– *Planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2008:*

Decreto 57/2008, de 10 de octubre, por el que se aprueba el III Plan Riojano de I+D+i 2008-2011.

Decreto 58/2008, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Decreto 62/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2007-2015.

– *Sentencias del Tribunal Superior de Justicia:*

STSJ de La Rioja de 17 de septiembre de 2007 (orden de retirada de antena de telefonía móvil).

– *Publicaciones:*

– COELLO MARTÍN, C., «La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y la Comunidad Autónoma de La Rioja: concordancias y disonancias», *Práctica urbanística*, núm. 6, enero 2008.

– FANLO LORAS, A., «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 2007*, IDP, Barcelona, 2008, pgs. 531-556.

– SANTAMARÍA ARINAS, R.J., «La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 11 (2006), pgs. 87-112.

Madrid: la relevancia de los casos judiciales sobre el impacto ambiental de las infraestructuras

M^a CONSUELO ALONSO GARCÍA

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	630
2. Legislación	632
2.1. Normativa aprobada en el año 2008	632
2.1.1. Caza y pesca	632
2.1.2. Subvenciones	632
2.1.3. Montes	633
2.2. Otros documentos	633
2.2.1. Sometimiento a información pública del Plan de Ordenación de los Recursos naturales del Parque de la Sierra de Guadarrama	633
2.2.2. Modificación del Mapa de Ruido del Aeropuerto de Barajas	634
3. Organización ambiental autonómica	636
4. Instrumentos para la ejecución de la política ambiental	637
5. Jurisprudencia	639
5.1. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid	639
5.1.1. Necesidad de Evaluación de Impacto Ambiental	639
5.1.2. Infracciones en materia de aguas continentales	640
5.1.3. Anulación de las Resoluciones de un tramo de duplicación de la calzada de la carretera M-501	641

	<i>Página</i>
5.2. Jurisprudencia de otros Tribunales referida a situaciones ambientales en la Comunidad madrileña (remisión)	644
5.2.1. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 25 de julio de 2008: Obras de ampliación y reforma de la M-30	644
5.2.2. Indemnización pecuniaria a determinados vecinos por los perjuicios derivados del ruido del aeropuerto de Barajas	646
5.3. Auto del Tribunal Constitucional 88/2008, de 2 de abril	647
6. Problemas ambientales	648
6.1. Sometimiento al trámite de información pública del «Estudio de viabilidad y el anteproyecto de la nueva carretera M-61 para enlazar la A-6, la M-607 y la A-1»	648
6.2. Deterioro del Parque Regional del Sureste	649
6.3. Posible privatización del Canal de Isabel II	650
7. Apendice informativo	651
7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad de Madrid	651
7.2. Listado de jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid	652

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Para la política ambiental de la Comunidad de Madrid, el año 2008 ha sido un período relativamente tranquilo en lo que se refiere a la adopción de nuevas medidas normativas en la materia. Esta apacible calma en el terreno legislativo no ha sido, sin embargo, la tónica dominante en el ámbito jurisdiccional, en el que los Jueces y Tribunales han dado cauce y solución a las demandas ante ellos planteadas por amplios colectivos de defensa ambiental frente a algunas importantes iniciativas y proyectos desarrollados bien por el Ejecutivo madrileño bien por otras Administraciones públicas que conllevan notables implicaciones ambientales.

Buena parte de los pronunciamientos judiciales dictados en este período han resultado muy reveladoras respecto de la necesidad de incorporar la variable ambiental en el diseño y construcción de proyectos, obras y actividades, especialmente los relacionados con las infraestructuras viarias, de tal

manera que la autoridad jurisdiccional no vacila a la hora de fallar la anulación de las resoluciones que autorizan los mismos si no se prueba la existencia o su adecuación al estudio ambiental previo. Así, se ha anulado el nuevo proyecto autonómico de desdoblamiento de la carretera M-501, y se ha declarado la necesidad de este tipo de análisis para la realización de las obras de ampliación y mejora de la autovía de circunvalación de la capital, la M-30, (aunque en este caso se trata de una carretera sobre la que la Comunidad de Madrid no dispone de competencia alguna, al ubicarse en el término municipal de la capital).

Por otro lado, se ha advertido también la absoluta globalización del ámbito jurisdiccional en lo que se refiere los problemas ambientales. En efecto, las sentencias recaídas sobre conflictos ambientales en la Comunidad madrileña no provienen sólo las instancias judiciales encargadas de aplicar Derecho autonómico, sino que proceden también de otros órganos judiciales, como el Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, lo que demuestra la trascendencia que, en ocasiones, tiene la política local y autonómica para el Derecho ambiental nacional y comunitario europeo.

Además, el incremento del número de decisiones judiciales dictadas en materia de medio ambiente es también sumamente revelador de la clara concienciación ecológica de los ciudadanos, tanto individualmente considerados como agrupados en asociaciones y organizaciones que tienen como fin su protección, y que no vacilan en utilizar todos los instrumentos jurídicos y de agotar todas las instancias administrativas y judiciales que el ordenamiento pone a su disposición para la defensa de sus intereses.

Respecto de los problemas ambientales, más que la aparición de nuevas circunstancias y situaciones que pudieran generar discrepancias y desacuerdos entre las diferentes Administraciones públicas o entre la Administración autonómica y los ciudadanos, –aunque también los hay, como el anuncio de posible privatización del Canal de Isabel II–, cabría señalar la continuidad y persistencia de algunos debates que todavía distan de estar resueltos, como el trazado medioambientalmente más adecuado para el cierre norte de la carretera de circunvalación M-50, o los generados con la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del futuro Parque regional del Guadarrama.

A nivel de organización, sí se ha producido una importante racionalización de la estructura de la antigua Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, con la finalidad de integrar en la misma el área de vivienda y de agrupar en uno sólo aquellos órganos que puedan tener similares

funciones de protección ambiental, logrando una más coherente sistematización orgánica que redunde en un ahorro de los costes administrativos y económicos del sistema. Igualmente, se ha procedido a sustituir a algunos de los titulares de determinados órganos de la misma, como la propia Consejera, así como los de la Secretaría General Técnica, de la Dirección General de Medio Ambiente y de la Dirección General de Evaluación ambiental.

2. LEGISLACIÓN

2.1. NORMATIVA APROBADA EN EL AÑO 2008

2.1.1. Caza y pesca

Las normas relativas a la caza y la pesca sólo han alcanzado en este período el nivel de Orden. Las mismas tienen por objeto definir las zonas en las que se pueden cazar determinadas especies (como el jabalí en la Zona de Caza Controlada y en la Reserva Nacional de Caza de Sonsaz, y la de palomas migratorias desde puestos fijos en pasos tradicionales situados en la Comunidad de Madrid), y las limitaciones y épocas hábiles que regirán durante la campaña cinegética 2008-09 (Orden 604/2008, de 1 de abril), así como el establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad (Orden 31/2008, de 23 de enero).

Por su parte, mediante Orden 1049/2008, de 4 de junio, se crea la Comisión de Homologación de Trofeos de Caza mayor y se establecen normas para su funcionamiento.

2.1.2. Subvenciones

Desde el punto de vista de la gestión ambiental, la Orden 1131/2008, de 10 de noviembre modifica la 671/2008, de 10 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) para la implantación y mantenimiento voluntarios de sistemas de gestión y auditoría medioambiental y se convocan dichas subvenciones para el año 2008. Es interesante el fortalecimiento de los nuevos instrumentos de gestión ambiental, especialmente el Sistema comunitario de Auditoría y Gestión ambiental (EMAS) o el etiquetado ecológico, fomento que ya viene realizando hace tiempo la Comunidad de Madrid, con normativa y acciones de estímulo dirigidos tanto a las propias instancias administrativas como a los empresarios.

2.1.3. Montes

En relación con los montes, destaca la Orden 1104/2008, de 12 de junio, por las que se establece la relación de materiales de base para la producción de material forestal de reproducción identificados en la Comunidad de Madrid y se establecen las regiones de procedencia y la relación de materiales de base para otras especies de interés forestal. Asimismo, la Orden 2255/2007, de 21 de septiembre aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la ejecución de obras y trabajos de mejora forestal en montes de titularidad privada, que tendrán que realizarse con adecuación a las previsiones contenidas en el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid.

2.2. OTROS DOCUMENTOS

2.2.1. Sometimiento a información pública del Plan de Ordenación de los Recursos naturales del Parque de la Sierra de Guadarrama

La Resolución de 7 de noviembre de 2008 acordó someter a los trámites de audiencia a los interesados e información pública, por un período de tres meses, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (recuérdese que el espacio de dicho Parque también se extiende por el territorio de otra Comunidad autónoma: la de Castilla y León). Dicho documento ya había sido informado favorablemente por la Asamblea en noviembre de 2006. No obstante, el mismo ha tenido que ser revisado para adaptarse a las exigencias de las nuevas Leyes estatales dictadas sobre la materia: la de Patrimonio Natural y Biodiversidad (Ley 42/2007, de 13 de diciembre) y la de Parques Nacionales (Ley 5/2007, de 3 de abril).

En el mismo se contempla la protección, en diversas categorías, de más de 100.000 hectáreas de superficie de terreno, de las cuales 76.650 tienen la máxima protección por su elevado valor ecológico y su biodiversidad. Otras 47.000 hectáreas se constituyen como zona periférica de protección, siendo su finalidad amortiguar las actuaciones que pudieran comprometer la calidad ambiental de la zona.

El PORN contiene, además, dos nuevas figuras de protección: la «Zona de Transición», que tiene como objetivo servir como colchón protector para futuros desarrollos, y la de «Paisaje Protegido», que incluye alguno de los ecosistemas más característicos de la sierra madrileña. Igualmente, se prevén como zonas especiales tres áreas que tradicionalmente se han dedicado al deporte del esquí.

Como ya habíamos señalado en nuestro anterior informe, la propuesta de dicho Plan había sido muy contestada por algunas organizaciones ecologistas, como «Ecologistas en Acción», que han visto en su aprobación definitiva un intento institucional de dar «vía libre» y amparar los nuevos planes generales que han elaborado los Municipios afectados por la futura declaración, que han aprovechado dicha situación para tramitar unos nuevos documentos urbanísticos que permitirán la construcción de nuevas viviendas e infraestructuras, lo que aumentará la presión urbanística en la zona.

2.2.2. Modificación del Mapa de Ruido del Aeropuerto de Barajas

Aunque la aprobación de los Mapas de Ruido correspondientes a infraestructuras aeroportuarias es de competencia estatal, siendo elaborados por la Administración General del Estado (art. 4 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido), la incidencia medioambiental de una infraestructura como un gran aeropuerto como es el de Madrid (Barajas) en el conjunto regional es enorme, por lo que nos detendremos brevemente en su análisis.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de esta Ley y de los Reales Decretos 1513/2005, de 16 de diciembre y 1367/2007, de 19 de octubre, que la desarrollan, el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) procedió a elaborar los Mapas de Ruido de las grandes infraestructuras aeroportuarias civiles españolas, que son las que exceden de 50.000 movimientos anuales (entendiendo como movimientos tanto los de despegue como los aterrizajes, con exclusión de los que se efectúen únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras). Estos son los de Alicante, Bilbao, Gran Canaria, Málaga, Palma de Mallorca, Tenerife Norte, Tenerife Sur, el Prat de Barcelona y Barajas en Madrid.

Estos Mapas de Ruido tienen como objetivo, según señala el artículo 15 de la Ley, permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinadas zona, permitiendo la realización de predicciones globales para la misma, y posibilitando la adopción fundada de planes de acción para disminuir el ruido en ellas y adoptar, en general, las medidas correctoras que sean adecuadas a tal efecto.

Estos instrumentos debían estar aprobados antes del 30 de junio de 2007 (Disposición adicional 1 de la Ley).

El relativo al aeropuerto de Barajas fue publicado en el BOE, a efectos de información pública, precisamente el día en que terminaba el citado plazo previsto en la Ley para su aprobación. El escenario contemplado en el mismo venía referido a los datos del año 2005. La razón que motivó esta decisión

fue la necesidad, impuesta por mandato legislativo, de que el período anual representado fuese lo más reciente posible, y los resultados obtenidos homogéneos y comparables, por lo que fue dicha fecha la que se fijó de manera común para los diez aeropuertos sometidos al ámbito de aplicación de la norma.

Sin embargo, en dicha fecha el problema acústico del aeropuerto de Madrid no coincidía con el actual, pues la cuarta pista del aeródromo no entró en funcionamiento hasta 2006. Por esta circunstancia, el área de afectación del mismo era más reducida que la actual.

Esta eventualidad dio lugar a que el Gobierno de Madrid presentara alegaciones al mismo. Entre las críticas formuladas por el Ejecutivo autonómico se incluían que la entrada en funcionamiento de la T-4 hizo que en el primer semestre de este año, el número de operaciones en el aeropuerto se incrementase un 12,2% sobre el mismo período de 2006, lo que era causa de un gravísimo impacto a los Municipios próximos. Además, el Mapa se elaboró con el censo de población de 2001, lo que tampoco reflejaba la realidad del número de ciudadanos afectados. Por su parte, la organización ecologista «Ecologistas en Acción», además de varias asociaciones vecinales y municipales, solicitaron que se volvieran a evaluar determinadas zonas afectadas por el ruido para adecuar los parámetros obtenidos a las molestias reales que sufren las personas afectadas, y que se redujeran los valores límites de calidad acústica por considerar los fijados en el Mapa elevados y poco protectores, así como que se incluyeran en el mismo los valores límite para los espacios libres, zonas verdes y espacios protegidos, cuestión que tampoco se trataba en el mapa inicialmente redactado. Esta misma organización criticaba también que la modelización y las mediciones realizadas no recogían fielmente los datos reales, como eran la altura de los puntos de evaluación sobre el nivel del suelo, que no se ajustaban a la Directiva del ruido, y que tampoco se había tenido en cuenta la dispersión horizontal, es decir el desvío real de la trayectoria del avión sobre la ruta nominal, que es mucho mayor que la estándar que se ha tenido en cuenta para elaborar el mapa.

Por estos motivos, la Dirección de Planificación de Infraestructuras de AENA acordó, junto con el Ministerio de Medio ambiente y Medio Rural y Marino, recalcular el Mapa estratégico de ruido que presentasen las variaciones significativas con respecto a los datos del año 2005, entre ellos los de Barcelona, Madrid-Barajas y Valencia, que han sido actualizados con el escenario de 2007, con el objeto de que sirvan como referencia para la redacción de su correspondiente Plan de Acción.

Concretamente, la actualización del documento que nos ocupa se ha efectuado en diciembre de 2008, y se denomina «Actualización de los Mapas Estratégicos de ruido de los grandes aeropuertos. Aeropuerto de Madrid-Barajas», y se puede encontrar en la página web de AENA. El contenido del mismo se refiere a los niveles sonoros, exposición al ruido, y mapa de zonas de afección.

3. ORGANIZACIÓN AMBIENTAL AUTONÓMICA

La nueva ordenación se introduce en el Decreto 77/2008, de 3 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. La misma dispone, en su artículo 1, que la Administración de la Comunidad de Madrid queda organizada en determinadas Consejerías, entre las que se encuentra la de «Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio».

Por su parte, el Decreto 102/2008, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid, establece, en su artículo 3, las siguientes disposiciones:

1.–La supresión de las Direcciones Generales de Agricultura y Desarrollo Rural, del Medio Natural, de Medio Ambiente Urbano, de Promoción y Disciplina Ambiental (además de la de Arquitectura y Rehabilitación).

2.–La Viceconsejería de Vivienda pasa a denominarse Viceconsejería de Vivienda y Suelo.

3.–La Dirección General de Medio ambiente asume la competencia de las antiguas Direcciones Generales de Agricultura y Desarrollo Rural, de Medio Ambiente Urbano y del Medio Natural.

4.–La Dirección General de Evaluación Ambiental asume las competencias en materia de disciplina ambiental que correspondía a la antigua Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental.

Como consecuencia de estos cambios, la estructura básica de dicha Consejería queda como sigue:

- a) Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
- b) Viceconsejería de Vivienda y Suelo
- c) Secretaría General Técnica
- d) Dirección General de Medio Ambiente, que agrupa las extintas Direcciones Generales de Medio ambiente Urbano y del Medio Natural y asume sus competencias.
- e) Dirección General de Evaluación Ambiental, que asume las competencias en materia de disciplina ambiental que correspondía a la Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental.
- f) Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial
- g) Dirección General del Suelo
- h) Dirección General de Vivienda y Rehabilitación
- i) Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)
- j) Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS)
- k) Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA)
- l) Empresa Pública INVICAM, Innovación y Vivienda de la Comunidad de Madrid, Sociedad Anónima
- m) Areas de Promoción Empresarial, Sociedad Anónima (ARPEGIO)
- n) Empresa Pública Tres Cantos
- o) Empresa Pública GEDESMA, Sociedad Anónima, Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente de Madrid.

4. INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Habiendo la Comunidad de Madrid consolidado ampliamente la su legislación y reglamentación propia en materia de medio ambiente, ahora buena parte de la atención de la Consejería se centra en la elaboración, seguimiento y fomento de iniciativas y programas destinados a hacer de la protección del medio ambiente una realidad en la región.

Las acciones más destacables en este sentido son la permanencia y actualización constante de dos importantes Estrategias autonómicas que fueron aprobadas en 2006: la de Calidad del Aire y Cambio Climático, denominado

Plan Azul, y que tiene como objetivo temporal el año 2012, y la de Residuos, que continuará hasta 2016. Derivada de esta última es la construcción de la nueva planta de tratamiento de residuos de Arganda del Rey, una infraestructura que cuenta con capacidad para el tratamiento de residuos de construcción y demolición de 450.000 toneladas anuales. La misma es, además, absolutamente respetuosa con el medio ambiente, ya que se integra en un entorno marcado por explotaciones mineras, lo que supone que no se añade molestia alguna ni a la fauna ni a la población, evitando la generación de un nuevo impacto paisajístico, se ha construido en parte sobre un vertedero de inertes totalmente recuperado y, por ende, utiliza paneles solares para la obtención de energía, lo que evita la producción anual de más de 1.000 toneladas de CO₂ a la atmósfera.

Por lo que respecta a los programas, los más destacados son los destinados a crear y mejorar los espacios verdes, como la inauguración del parque público de San Sebastián de los Reyes, de más de 50 hectáreas de extensión, y que constituye el espacio verde más grande de dicha localidad, o la plantación de nuevos bosques de abedules, hayas y álamos que mejorarán la masa forestal del Valle del Lozoya, y que pertenece a un ambicioso plan del Ejecutivo autonómico que en los últimos cuatro años ha invertido más de tres millones de Euros en actuaciones destinadas a la conservación de las 25.600 hectáreas naturales que ocupa la Comarca del Lozoya. Esta misma finalidad de preservación de la superficie verde autonómica es la que preside la «Campaña contra incendios forestales INFOMA 2008», en la que la Comunidad invierte 41 millones de Euros para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales que tiene su época de mayor riesgo en el verano.

Asimismo, es interesante destacar algunas otras iniciativas madrileñas destinadas a la concienciación de la población, especialmente de los niños, en la protección del medio ambiente, como la ampliación con 350 actividades de la oferta de los centros de Educación ambiental, las acciones relacionadas con el fomento de la adopción y tenencia responsable de animales, que es el antecedente del Plan de Protección y Bienestar Animal (2008-2011) que está preparando la Comunidad, o el Programa sobre rapaces nocturnas dirigida a escolares, denominado «Amigos de los búhos», que tiende a favorecer el conocimiento de las rapaces nocturnas y entender sus problemas de conservación. Asimismo, el «Programa Aula Abierta 2008» permite fomentar la participación y creatividad de la población en el desarrollo sostenible.

5. JURISPRUDENCIA

5.1. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

5.1.1. Necesidad de Evaluación de Impacto Ambiental

La sentencia del TSJ de Madrid de 13 de junio de 2008 resuelve el recurso contencioso-administrativo contra diversas resoluciones dictadas por diferentes órganos del Ministerio de Industria en relación con los requerimientos formulados por el Ayuntamiento de Penagos (Cantabria) en relación con dos subestaciones eléctricas situadas en Herrera de Pisuerga (Palencia) y en Soto de Ribera (Asturias).

Respecto de la primera resolución, el Tribunal inadmite el recurso interpuesto por la entidad local puesto que la instalación de referencia no se localiza en el término municipal del Ayuntamiento demandante, sino en otro, y la parte recurrente no ha puesto de manifiesto causa alguna de la que pueda derivarse un perjuicio medioambiental relacionado con dicha actividad para el territorio que abarca su término municipal, habiendo alegado solamente que la subestación forma parte del entramado de Red Eléctrica de España. Tal argumento no puede propiciar que cualquier Corporación pueda impugnar cuantos actos administrativos se dicten en relación con el transporte de energía eléctrica, aún cuando se trate de instalaciones muy alejadas de su término municipal.

Por lo que afecta a la otra subestación, respecto de la cual la demandante vinculaba la legalidad de las resoluciones recurridas (que amparaban la ampliación y modificación primeramente autorizada a 220KV y luego ampliada a 400KV), a la omisión de la evaluación de impacto ambiental, la Sala aplica la regla introducida por la Directiva 1997/11/CEE, que dispone que todo proyecto que implique la construcción de una línea eléctrica con tensión superior a 220 KV requiere la pertinente evaluación de impacto ambiental, y no sólo cuando se trate de una nueva construcción en sentido estricto, sino también cuando el proyecto se refiera a una ampliación de la línea.

Por tanto, y en atención a la Jurisprudencia en este sentido dictada por el Tribunal Supremo, la Sala acuerda estimar el recurso y anular la resolución por ser este acto disconforme a Derecho.

En relación con la misma temática, exigencia o no de evaluación de impacto ambiental, la Sentencia del TSJ de la Comunidad de Madrid de 21 de julio de 2008 resuelve el recurso plantado por France Telecom España,

S.A. contra la resolución del Consejero de Medio ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por la que se le impone a la misma una sanción de multa por importe de 60.001 Euros por la comisión de una infracción muy grave de la Ley 2/2002, de Evaluación de Impacto ambiental de la Comunidad de Madrid, por la instalación de una estación base de telefonía celular en Aranjuez sin disponer de la Declaración de Impacto ambiental positiva, al serle exigible dicho análisis por estar incluido el proyecto en el epígrafe 49 del anexo III de dicha Ley.

El Tribunal anula dicha sanción porque la instalación se había puesto en marcha en el año 1999, con las licencias municipales entonces exigibles y sin evaluación de impacto ambiental porque la norma que prevé dicho estudio no se publica hasta 2002. Se está, por consiguiente, sancionando por la comisión de unos hechos que cuando se realizan no eran constitutivos de infracción. Ello conlleva a afirmar que se está aplicando de forma retroactiva una norma sancionadora, lo que vulnera el derecho a la legalidad penal consagrado en el artículo 25.1 del Texto constitucional. Termina la Sala concluyendo que «No cabe duda que la actuación administrativa examinada vulnera el artículo 25.1 de la Constitución en cuanto está aplicando al recurrente un tipo infractor que no estaba en vigor en la fecha en que se comenten los hechos...».

5.1.2. Infracciones en materia de aguas continentales

Otro grupo importante de sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el período considerado en este informe son las relativas a las abundantes sanciones por vulneración de la normativa de aguas derivadas de la realización de actuaciones que pudieran afectar al dominio público hidráulico sin el pertinente título jurídico autorizador, como la realización de vertidos de aguas residuales a un canal de la Confederación Hidrográfica del Tago procedente de dos viviendas de una finca agrícola (Sentencia de 27 de junio de 2008), la acumulación de sustancias, concretamente escombros, que puedan constituir peligro de contaminar las aguas o su entorno con incidencia significativa en el dominio público hidráulico (Sentencia de 6 de mayo de 2008), la derivación de aguas subterráneas de un sondeo mediante elementos mecánicos e instalaciones (Sentencia de 5 de junio de 2008), o la derivación de las aguas subterráneas procedentes de un pozo existiendo elementos mecánicos para la extracción con destino a abrevadero de ganado equino (Sentencia de 8 de febrero de 2008).

En general, estas sentencias no tienen mucho interés doctrinal, ya que las mismas se limitan, en su mayor parte, a determinar si la infracción come-

tida está debidamente calificada por el órgano sancionador en cuanto a su gravedad y si la cuantía de la multa es o no proporcionada a la conducta reprochable efectivamente contenida.

El pronunciamiento jurídico más interesante es el contenido en el primero de los fallos señalados, que califica las infracciones en materia de aguas como sancionables si son productoras de un riesgo para los bienes ambientales jurídicamente protegidos, riesgo que se produce por el mero hecho de realizar el vertido sin autorización. El fundamento jurídico 2º de la misma así lo establece al considerar que «Es reiterada doctrina que, lo sancionable no es el vertido en sí, sino que los mismos puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor; por ello, para la Ley lo sancionable es el vertido sin autorización por que la autorización administrativa se erige en requisito necesario para que los vertidos puedan ser efectuados sin sanción, cumpliéndose el tipo de la infracción por el propio hecho de que se produzcan aquellos, sin contar con la preceptiva autorización. Y ello es así porque la norma legal no dice que se tengan que deteriorar las aguas o las condiciones de desagüe del cauce receptor para que se produzca el tipo de infracción sino que los vertidos puedan deteriorarlas».

5.1.3. Anulación de las Resoluciones de un tramo de duplicación de la calzada de la carretera M-501

Dos han sido las sentencias dictadas en 2008 sobre el desdoblamiento de la calzada de la carretera M-501, conocida como «carreteras de los pantanos»: La sentencia de 14 de febrero de 2008 y la de 1 de julio de 2008.

En ambas se ha declarado la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 21 de julio de 2005, por el que se declaran las citadas obras de interés público, obligando a reponer el procedimiento administrativo al momento inmediatamente anterior al que el mismo fue dictado y, en su caso, restituyendo a su estado anterior la zona afectada por el proyecto.

Además, en la primera de ellas, interpuesta por «CODA-Ecologistas en Acción», se anula también la resolución de la Consejería de Transportes de 25 de octubre de 2005 por la que se aprueba la relación de bienes y derechos afectados por el expediente de expropiación forzosa; y en la segunda, en la que el demandante es la «Sociedad Española de Ornitología» (SEO), se anula, asimismo, la resolución de 27 de julio de 2005, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, por la que se hace pública la adjudicación del contrato de duplicación de la misma.

El relato de los hechos que han dado lugar a estas decisiones jurisdiccionales ya lo hemos efectuado en Informes anteriores de esta obra. No obstante, conviene, a modo de resumen, recordar la situación precedente que está en el origen del litigio:

En 1997, la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid aprobó técnicamente el proyecto de trazado para la duplicación de calzada de la carretera M-501 en el tramo comprendido entre las carreteras M-511 a M-510, posteriormente reducido. Dicho proyecto se sometió a evaluación de impacto ambiental, recayendo la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental (DIA). En la misma, el proyecto se dividía en dos tramos, antes y después del inicio de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), «encinares del río Alberche y río Cofio», que fue declarado en 2006 por la Comisión Europea como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC), de acuerdo con la Directiva de Hábitats, y para su inclusión en la red Natura 2000. La DIA fue favorable para el primer tramo y desfavorable para el segundo. En el tramo que obtuvo DIA favorable, el proyecto fue ejecutado y entró en servicio en el año 2001.

En 2000, un informe elaborado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) a instancias de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, para la realización de un análisis ambiental y de la influencia sobre la fauna silvestre del desdoblamiento y puesta en servicio del tramo de carretera que discurría por la ZEPA, concluyó que los efectos de las obras y de la puesta en servicio de la infraestructura tendrían efectos negativos sobre los elementos naturales a corto, medio y largo plazo, proponiendo un trayecto alternativo para la circulación y recomendando una serie de medidas correctoras para reducir los impactos ambientales.

En el año 2001, la Consejería de Medio Ambiente declaró la iniciación del procedimiento del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la ZEPA. Sin embargo, dos años después, la Consejería de Transportes e Infraestructuras aprobó el denominado «Proyecto de Ensanche y Mejora de la carretera M-501, tramo M-522 a Navas del Rey».

En 2004, los Ayuntamientos afectados solicitaron de la Comunidad de Madrid el desdoblamiento de la carretera. Asimismo, en julio de 2005 se elaboró por la Dirección General de Carreteras un estudio del tráfico rodado que soportaba el tramo en cuestión, y en el que se consideraba justificada la necesidad de duplicación por los accidentes de tráfico y las congestiones de la vía.

Como consecuencia de estas solicitudes e informes, la Consejería de Transportes e Infraestructuras ordenó la redacción de un nuevo proyecto de ensanchamiento que contemplara la duplicación de calzadas. Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de julio de 2005 –y hoy anulado por las sentencias que comentamos–, se resolvió la discrepancia existente entre el órgano sustantivo y el ambiental sobre ese nuevo proyecto a favor del primero, y se declaró, asimismo, el interés general de aquél por imperiosas razones de seguridad vial. No obstante, se procedió a redactar un nuevo proyecto cuidando de subsanar los problemas en los que hacía hincapié el estudio del CSIC y en la adopción de medidas correctoras y medidas compensatorias.

Este nuevo proyecto fue aprobado por la Consejería de Transportes el 25 de octubre de 2005. Dicho acuerdo es el que ha resultado también anulado en la primera sentencia mencionada.

Los fundamentos jurídicos que conducen al órgano jurisdiccional a anular los referidos acuerdos se basan en dos consideraciones:

La primera, que hubiera sido necesario la intervención de los órganos públicos que tienen asumida las funciones en materia de medio ambiente en el ámbito autonómico, únicos a quienes correspondía determinar si era preciso o no ampliar o corregir la antigua DIA, no siendo en ningún caso admisible la delegación de esta competencia en el órgano sustantivo o en las entidades privadas que realizan el proyecto o en el órgano encargado de resolver las discrepancias. Dicho análisis ambiental era requerido al tratarse de un proyecto sólo semejante al anterior, y que contenía diversos cambios en el trazado de la carretera sobre los que no tuvo ocasión de recaer la precedente evaluación de impacto ambiental, y dado que entre la DIA y la aprobación del nuevo proyecto habían transcurrido sobradamente el plazo en que aquélla consideraba vigentes sus decisiones.

Finalmente, y respecto a la virtualidad del Plan de Integración Ambiental que la Administración esgrime como documento que sustituye a la DIA, el contenido de aquél no sólo parece contradecir las conclusiones entre la primitiva DIA y el informe que al respecto elaboró en su día el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, sino que, además, no figura en el mismo ni su autoría material ni la titulación o especialización de sus autores que, por otro lado, no pueden suplantar a los órganos administrativos ambientales en el análisis de las implicaciones que sobre el medio ambiente tiene el nuevo proyecto.

Como segundo argumento, defiende la Sala que los actos impugnados adolecen de un sustancial requisito que determina su nulidad: la omisión de la necesaria consulta a la Comisión Europea cuando se trate, como es el caso, de la realización de planes o proyectos amparados en razones imperiosas de interés público que puedan afectar a terrenos que figuren en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) o a Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

5.2. JURISPRUDENCIA DE OTROS TRIBUNALES REFERIDA A SITUACIONES AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD MADRILEÑA (REMISIÓN)

Aunque por razones sistemáticas y metodológicas, no es este el lugar adecuado para analizar estas sentencias, ya que existen otros dos capítulos de esta obra destinados al estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, no podemos dejar de hacer una breve reseña de las mismas, dada la trascendencia de dichos fallos para la conformación y el desarrollo de la política y el ordenamiento jurídico de protección ambiental en la Comunidad autónoma de Madrid.

5.2.1. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 25 de julio de 2008: Obras de ampliación y reforma de la M-30

Antes de referirse a esta decisión hay que advertir previamente que la autovía de circunvalación M-30 no es un eje viario que dependa competencialmente de la Comunidad de Madrid, sino del Ayuntamiento de la capital. No obstante, la trascendencia de la vía para el desarrollo del transporte y, por consiguiente, de la economía en el conjunto de la región es considerable.

La sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 25 de julio de 2008, *as. C-142/07*, resuelve una cuestión prejudicial presentada al Tribunal de Justicia por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Madrid, en el marco del litigio planteado entre la asociación «Ecologistas en Acción-CODA» y el Ayuntamiento de Madrid en relación con la resolución administrativa que autorizaba las obras. Concretamente, se refiere a si las obras de ampliación y mejora de la misma, por otra parte ya efectuadas, deben ser sometidas a evaluación de impacto ambiental por exigirlo así la normativa comunitaria europea aplicable.

El Ayuntamiento de Madrid alegaba la no exigencia del estudio ambiental del proyecto debido al carácter de vía urbana de la misma y los diversos proyectos en los que ésta se ha dividido, un total de quince, cada uno de los cuales no supera los 5 Kms., longitud que es menor que la que requiere la normativa aplicable para la realización de aquel tipo de análisis.

Respecto de la primera cuestión, la Sala entiende que si bien es cierto que las Directivas comunitarias europeas no se refieren expresamente a las vías urbanas como proyectos que deban ser sometidos a esta técnica ambiental, las mismas tienen un ámbito de aplicación muy amplio, y resultaría contrario a Derecho comunitario que una actuación quedara sin ser sometida a esta evaluación por no haber sido mencionada expresamente en la norma aplicable (punto 28). Por otra parte, las Directivas sí se refieren, entre las actuaciones que han de ser sometidas a previa verificación de sus efectos ambientales, a las «autopistas» y a las «vías rápidas», si bien es cierto que no se refiere expresamente a las vías urbanas. Sin embargo, para el Tribunal, estos conceptos enunciados lo son de Derecho comunitario, además de que no cabe excluir que las clases de vías que se mencionan en las mismas se localicen tanto en aglomeraciones urbanas como fuera de ellas (punto 29).

Además, dicha vía puede ser encuadrada dentro de la definición de «vía rápida» que sí incluye en su ámbito de aplicación la Directiva 85/337, y que, remitiendo a lo dispuesto en el Acuerdo europeo de 15 de noviembre de 1975, sobre las principales vías de tráfico internacional, considera como tal «una vía reservada a la circulación automovilística, accesible sólo desde accesos o cruces reglamentados y en la que está especialmente prohibido detenerse o estacionar en la calzada», por lo que cabría considerar que, a falta de exclusión expresa de las carreteras situadas en aglomeración urbana, este término incluye las vías urbanas que reúnan las características enunciadas (punto 30).

Finalmente, señala la curia que los Estados miembros deben aplicar la normativa comunitaria de forma plenamente acorde con las exigencias que la misma les impone, teniendo en cuenta su finalidad esencial que en este caso consiste en que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente en virtud, entre otros criterios, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan a una evaluación con respecto a sus efectos ambientales (punto 33).

Desde la segunda consideración, que afecta al fraccionamiento del proyecto, el Tribunal indica que la finalidad de la normativa comunitaria aplicable no puede eludirse mediante el fraccionamiento de un proyecto. El hecho de que no se considere el efecto acumulativo de varios proyectos no debe tener como consecuencia práctica que se sustraigan en su totalidad a la obligación de evaluación, cuando, considerados conjuntamente, puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (punto 44).

Ahora bien, esta decisión se dicta en el ámbito de un proceso de cuestión prejudicial, por lo que el Tribunal europeo sentencia que incumbe al

juez nacional determinar si los estudios, audiencias e informes practicados por las autoridades nacionales constituyen, respecto de los proyectos controvertidos, una evaluación de impacto ambiental en el sentido exigido por la normativa comunitaria europea.

Teniendo en cuenta esta respuesta, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo que planteó la cuestión dictó la sentencia de 16 de octubre de 2008. En la misma se anula la Resolución del Concejal del Area de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid, por la que se acordó desestimar el recurso de reposición planteado frente a la Resolución anterior del mismo órgano mediante la que se aprobó la realización de una serie de proyectos relativos a la M-30 sin evaluación de impacto ambiental.

Habrá que esperar la resolución del recurso de apelación que, en su caso, dicte el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, para ver si, como en otros fallos dictados por el mismo sobre esta cuestión, considera la necesidad de realizar un procedimiento de evaluación ambiental sustitutivo y de urgencia para los tramos de vía ya ejecutados o en curso de ejecución, y una auténtica evaluación de impacto ambiental para los que todavía no se han realizado.

5.2.2. Indemnización pecuniaria a determinados vecinos por los perjuicios derivados del ruido del aeropuerto de Barajas

La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2008 estima el recurso de casación interpuesto por varios vecinos de la urbanización Ciudad Santo Domingo (Algete, en Madrid), por la vulneración a su derecho a la intimidad domiciliaria o del derecho al libre desarrollo de la personalidad en el domicilio que provoca el ruido del sobrevuelo de aviones a baja altura procedentes del aeropuerto de Madrid-Barajas.

La Sala, teniendo en cuenta el mandato del artículo 10.2 de la Constitución que le obliga a tener presente, entre otros fallos, el de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004, *caso Moreno Gómez contra España*, considera probado por los recurrentes que la perturbación causada por el ruido sufrido en el recinto donde tienen su morada es suficiente, por su entidad, naturaleza y duración, para generar molestias que lo trastornan más allá de los límites aceptables (FJ 11). Por este motivo, reconoce el derecho de los recurrentes a que cese esta situación, –aunque deja a la Administración competente la adopción de las medidas adecuadas a tal fin–, así como a la compensación económica de los perjuicios

sufridos, que se estiman por el alto Tribunal en 6.000 Euros para cada uno de los demandantes.

Sin embargo, y por lo que respecta a la vulneración del derecho fundamental a la integridad física y moral, el Tribunal no considera que se haya acreditado un riesgo relevante para que la lesión pueda llegar a producirse. También es rechazada la pretensión de vulneración del derecho a la vida de los recurrentes, porque no se ha acreditado que se hayan producido vertidos o pérdidas de queroseno ni que la polución derivada de los escapes de los motores se concentre en la urbanización afectada hasta niveles tales que amenacen la vida de sus residentes. Tampoco la existencia de factores de riesgo es acogida por el Tribunal, que considera que para atender a las condiciones de seguridad ya se establecen las regulaciones correspondientes que aplican las Administraciones competentes.

5.3. AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 88/2008, DE 2 DE ABRIL

Ya habíamos señalado en el informe anterior cómo el nuevo párrafo introducido en el apartado 3 del artículo 100 de la Ley madrileña 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, realizada por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, exige a los agentes forestales la obligación de contar con una autorización judicial cuando pretendan, en el ejercicio de su función de inspección, entrar en los montes o terrenos forestales de titularidad privada.

Este apartado se añade, así, al precepto original (art. 100 citado), que establece que los agentes forestales tienen la consideración de agentes de autoridad y podrán entrar en los montes o terrenos forestales con independencia de quien sea su titular. Esta facultad es la que ahora se limita, lo que no deja de llamar la atención, pues la Ley madrileña así modificada fue pionera en su día, ya en 1995, en la consideración de dichos agentes como agentes de autoridad, adelantándose con esta decisión a la Ley de Montes estatal, que no les atribuyó dicha condición hasta la reforma operada en 2006.

El Presidente del Gobierno interpuso en octubre de 2007, un recurso de inconstitucionalidad, que fue admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 20 de noviembre de 2007, produciéndose la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado.

El actual auto obedecía a que, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 65.2 LOTC desde que se produjo la suspensión del

precepto impugnado, el supremo intérprete de la Constitución ha de pronunciarse de nuevo sobre si debe mantenerse la misma o no.

Tras la ponderación de los intereses afectados, el Tribunal hace prevalecer los valores medioambientales, dados los perjuicios irreparables o de muy difícil reparación que para éstos se derivarían del levantamiento de la suspensión de este proceso, sin que de esta medida, evidentemente vinculada a la función medioambiental que realizan estos bienes como expresión del mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución, se deduzcan limitaciones irrazonables conforme a criterios socialmente aceptados o desproporcionados del derecho de propiedad, por cuanto no supone una anulación de la utilidad meramente individual del derecho ni altera la reconocibilidad de las facultades disponibilidad que éste conlleva ni las posibilidades reales de hacerlo efectivo. Los posibles perjuicios que el mantenimiento de la suspensión pudiera producir sobre los intereses particulares afectados carecen de la virtualidad necesaria y no pueden prevalecer sobre los intereses generales vinculados a la protección y defensa ambiental (FJ 8).

Estos razonamientos le llevan a apreciar el mantenimiento de la suspensión del precepto legal mencionado.

6. PROBLEMAS AMBIENTALES

6.1. SOMETIMIENTO AL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL «ESTUDIO DE VIABILIDAD Y EL ANTEPROYECTO DE LA NUEVA CARRETERA M-61 PARA ENLAZAR LA A-6, LA M-607 Y LA A-1»

El mismo se aprueba mediante Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (BOCM de 29 de abril de 2008), para la evaluación de impacto ambiental del proyecto que constituye, en definitiva, el cierre norte de la autovía de circunvalación de la M-50.

El proyecto se inserta dentro del Plan de Ampliación de la Red de Transportes de la Comunidad de Madrid previsto para el período 2007-2011, y se ha promovido por el Ente público Madrid Infraestructuras del Transporte (MINTRA), dependiente de la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

Para paliar los efectos ambientales negativos de la misma, –que los ecologistas y otras plataformas ciudadanas y políticas de oposición a la obra concretan fundamentalmente en el impacto sobre las especies de la fauna y la flora, así como los espacios naturales afectados por el itinerario de la vía, en el

favorecimiento de la contaminación acústica y de la atmosférica provocada tanto por el incremento del tráfico como por la creación de los respiraderos de los túneles producirá, así como la degradación ambiental por la posible recalificación del suelo actualmente protegido en la zona oeste-, la Comunidad ha previsto varias medidas compensatorias, como son: la construcción de tres túneles a lo largo de los 32,8 Kms. de la misma, el principal de los cuales discurrirá bajo el Monte del Pardo (con una longitud de unos 10 Kms.), que, además de comenzar y finalizar fuera de los límites de este espacio natural, incorpora otro auxiliar únicamente para la ventilación, a efectos de no tener que abrir chimeneas intermedias en la zona. Todos ellos se construirán con un asfalto hecho de neumáticos reciclados en desuso. Asimismo, se prevé un plan de soterramiento del tendido eléctrico, que favorecerá, entre otras actuaciones, la conservación del águila imperial.

Por su parte, el Ejecutivo comunitario europeo no ve, en principio, impedimento a la construcción de esta vía. En junio de 2008, el comisario de Medio Ambiente, Stavros Dimas, respondiendo a una pregunta parlamentaria presentada por el eurodiputado socialista Carlos Carnero, consideró que el Ejecutivo comunitario «tiene entendido que va a iniciarse un procedimiento de información pública, consulta que se inscribirá en la evaluación de impacto ambiental» exigida por la normativa de la Unión Europea. Asimismo, para el Comisario, la información disponible indica que se han puesto en marcha los procedimientos adecuados y que no hay, por lo tanto, motivos para concluir, al menos de momento, que las disposiciones de las directivas comunitarias pertinentes no estén siendo aplicadas correctamente.

6.2. DETERIORO DEL PARQUE REGIONAL DEL SURESTE

Especial atención informativa por parte de los grupos ecologistas de la Comunidad de Madrid ha tenido del Parque Regional del Sureste (incluido en la Red Natura 2000) por los problemas ambientales advertidos en el mismo, como son la preocupación por la restauración y mayor protección del complejo lagunar de las Esperillas, a las que actualmente se producen vertidos contaminantes, incluyendo escombros e incluso hidrocarburos, procedentes de un oleoducto que discurre en sus cercanías. A ello hay que añadir el desastre ecológico de la «laguna de aceite», que supone la filtración de contaminante en el subsuelo y en los campos adyacentes, pudiendo tener repercusiones sobre la salud pública.

Igualmente se solicita por estas organizaciones que se proceda al control de la caza en determinados parajes del Parque en los que la actividad cinegética está prohibida.

Finalmente, otro problema denunciado por los ecologistas son las explotaciones ilegales de áridos (graveras y plantas de tratamiento) en dicha área. Pese a haber sido clausuradas algunas de ellas en puntos sensibles, aún continúan su actividad unas siete instalaciones. Finalmente, se insiste en la necesidad de aprobar de manera definitiva del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional, que acumula un retraso de nueve años.

6.3. POSIBLE PRIVATIZACIÓN DEL CANAL DE ISABEL II

Otra situación bastante contestada por algunos grupos ecologistas y políticos de la región (Ecologistas en Acción, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos; Attac, WWF/Adena y Plataforma en Defensa de los Servicios Públicos) ha sido el anuncio de la posibilidad de constituir por la actual empresa pública que gestiona el agua en la Comunidad madrileña, el «Canal de Isabel II», una sociedad anónima para la realización de actividades relacionadas con el abastecimiento de aguas, saneamiento, servicios hidráulicos y obras hidráulicas en la Comunidad.

Las bases jurídicas que harían posible la creación de la misma se encuentran en los artículos 16 y siguientes de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos autonómicos de 2009. La justificación de la autorización que la Ley concede se basa, según el Preámbulo de la misma, en los nuevos retos que el futuro plantea la gestión del agua en Madrid, y que básicamente son dos: garantizar el caudal de agua necesario para asegurar el abastecimiento de agua a la población, el desarrollo económico y el crecimiento sostenible de la región en los próximos años, y segundo, asegurar la calidad del agua para su adaptación a los múltiples usos que se van a hacer de la misma y a los nuevos parámetros establecidos en la legislación nacional y europea. Afrontar estos retos exigirá de la Comunidad de Madrid y del Canal de Isabel II un gran esfuerzo adicional de inversión en nuevas infraestructuras y procesos tecnológicos. Estos nuevos desembolsos podrían obtenerse, según la norma, mediante la participación de los ciudadanos interesados en el capital social de la nueva empresa.

Los motivos ambientales que los grupos y asociaciones referidas esgrimen para fundamentar su oposición al proyecto, y que han suscrito con la firma de un «Manifiesto contra la privatización del Canal de Isabel II», se centran en el empeoramiento de la calidad del servicio que conllevaría la medida, el final de las campañas de ahorro de agua, el abandono de las inversiones para reducir las pérdidas en las redes de distribución, al ser actuaciones poco rentables desde el punto de vista económico, la paralización de los planes destinados a la protección de riberas, etcétera.

No obstante, la propia previsión legal impone el límite de participación de capital privado en la sociedad de un máximo del 49 por ciento del mismo, además de otras restricciones y controles, particularmente los relativos al régimen jurídico de los bienes, cuya titularidad la mantendrá el Canal, y respecto a la atribución de potestades y el ejercicio de derechos y obligaciones encomendados a la Comunidad de Madrid relacionados con los servicios hidráulicos, especialmente en materia de concesiones y autorizaciones relacionadas con los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización; potestades administrativas en materia de aducción y depuración de aguas; los servicios de abastecimiento y saneamiento que presta, así como las funciones relacionadas con los servicios hidráulicos que le hayan sido encomendados por la Comunidad de Madrid a las Entidades Locales en virtud de los correspondientes convenios.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

– Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio: La nueva Consejera es Ana Isabel Mariño Ortega (que sustituye a Beatriz Elorriaga Pizarik).

– Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Manuel Beltrán Pedreira.

– Viceconsejería de Vivienda y Suelo: Jan Blasco Martínez Oña.

– Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Alfonso Moreno Gómez (que sustituye a Gonzalo Cerrillo Cruz).

– Dirección General de Medio Ambiente: Federico Ramos de Armas. Este nuevo órgano aglutina a la Dirección General de Medio ambiente Natural (cuyo titular era Miguel Allué-Andrade Camacho), y a la Dirección General de Medio Ambiente Urbano (cuya titular era María Jesús Villamediana Díez).

– Dirección General de Evaluación ambiental. Titular: José Trigueros Rodríguez. Sustituye a la Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental (cuyo titular era Luís del Olmo Flórez. Cesa).

– Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial: Raimundo Herraíz Romero.

- Dirección General del Suelo: Diego Lozano Pérez.
- Dirección general de Vivienda y Rehabilitación, Juan Van-Halen.

7.2. LISTADO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

- Sentencia TSJ Madrid de 8 de febrero de 2008.
- Sentencia TSJ Madrid de 14 de febrero de 2008.
- Sentencia TSJ Madrid de 6 de mayo de 2008.
- Sentencia TSJ Madrid de 5 de junio de 2008.
- Sentencia TSJ Madrid de 13 de junio de 2008.
- Sentencia TSJ Madrid TSJ de 27 de junio de 2008.
- Sentencia del TSJ Madrid de 1 de julio de 2008.
- Sentencia TSJ Madrid de 21 de julio de 2008.

Murcia: el desmantelamiento del departamento ambiental

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria, valoración general y conflictos ambientales	654
2. Normativa e instrumentos de política ambiental	657
2.1. La nueva Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	657
2.2. Continuidad de las medidas de fomento para el ahorro y la reutilización de aguas depuradas. Tributación por el abastecimiento de aguas desaladas	659
2.3. Patrimonio forestal: medidas coyunturales para la prevención de incendios y el proyecto HITA	660
2.4. Agricultura y suelo. Prórroga de actuaciones relacionadas con la subsidencia producida por actividades extractivas	662
2.5. Sector pesquero	663
2.6. Valorización del paisaje	664
2.7. Ordenación y protección del litoral. Proyectos y obras y seguimiento de praderas de «Posidonia oceánica»	665
2.8. Ahorro y eficiencia energéticas. Mejora ambiental de líneas eléctricas en Zonas de Especial Protección para las Aves	667
3. Regresión en la organización gubernamental: la supresión del departamento ambiental	670
4. Jurisprudencia destacada	673
4.1. Costas	673

4.2. Aguas: continuidad en la severa corrección jurisdiccional de la actividad sancionadora de la Confederación Hidrográfica del Segura	674
4.3. Urbanismo y ENP: consecuencias prácticas de los reajustes operados por la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia	675
5. Anexo documental	677
5.1. Organización administrativa	677
5.2. Sentencias relevantes	678
6. Bibliografía	681

* * *

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

En un año que pasará a la Historia como crucial en la crisis económica de la primera década del nuevo milenio, la característica más sobresaliente ha sido el escaso impulso de las políticas ambientales en la CARM, sin normas relevantes en la materia, a pesar de los compromisos y ambiciosos planteamientos con los que se inició la legislatura en el precedente año 2007, recogidos en el discurso de investidura del Presidente, tal como se dejó constancia en nuestro anterior Informe de Políticas Ambientales de la CARM. Por otra parte, la necesidad de una urgente actuación de los poderes públicos regionales en importantes sectores de la ordenación ambiental viene enfatizada por el insuficiente e inadecuado desarrollo legislativo regional, en ámbitos tan relevantes como el patrimonio natural y la protección de la biodiversidad.

Muestra significativa de este decaimiento en las políticas ambientales es su trasunto en la organización gubernamental y administrativa. Durante 2008 se ha llevado a cabo un cambio cualitativo de indudable trascendencia que ha transformado radicalmente la organización gubernamental responsable de las políticas ambientales hasta el extremo de quedar reducida a la mínima expresión de unas raquílicas unidades administrativas diluidas bajo la dirección de varios consejeros, sin un impulso coordinado y fundamentado en una verdadera Estrategia de Desarrollo Sostenible.

La reestructuración del complejo Gobierno-Administración Regional no sólo destaca, en el ámbito de este *informe*, por la supresión de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio sino, de modo muy

especial, por la minusvaloración de las políticas ambientales, tal como se refleja en las unidades administrativas que, diluidas orgánicamente, se mantienen y, muy especialmente, en la supresión de órganos capitales en la coordinación transversal e impulso de las políticas ambientales, a fin de superar su tradicional compartimentación. En este sentido, resulta sintomático de la nueva etapa la completa supresión de la Secretaría Autonómica para la Sostenibilidad, encargada hasta entonces del impulso, dirección y coordinación de las funciones y competencias de las Direcciones Generales del Medio Natural, de Calidad Ambiental y de Energías Limpias y Cambio Climático y, asimismo, de la dirección y coordinación de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, todo ello bajo la integración orgánica de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio.

Si el año precedente estuvo marcado por un nuevo programa de gobierno reflejado en el discurso de investidura que hacía de las políticas ambientales uno de los ejes fundamentales de la legislatura han bastado unos cuantos meses para que la realidad desmienta ese fervor ambiental tan enfáticamente pronunciado. De nuevo, parece que las políticas ambientales son concebidas como auxiliares, incluso instrumentales, de otros sectores de las políticas públicas de notable relevancia económica. Por ello, en esta concepción ancilar y subalterna del medio ambiente, ante la constatación de una fuerte crisis económica, la primera política sacrificada ha sido la ambiental. En este sentido, el Presidente de la CARM justificó la reestructuración gubernamental, que llevó a cabo a finales del mes de septiembre, en las exigencias de un guión que escribe la crisis económica.

Ese guión marcado por la crisis económica, según declaró el Presidente de la CARM, llevó a la reestructuración gubernamental con la consiguiente laminación de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, de su principal órgano de coordinación e impulso de las políticas ambientales, la Secretaría Autonómica para la Sostenibilidad, diluyendo los órganos que se mantienen en tres Consejerías distintas: la Consejería de Agricultura y Agua (patrimonio natural y biodiversidad, aguas, planificación, evaluación y control ambiental); la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (costas y ordenación del territorio) y la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación (energías renovables y eficiencia energética).

En la medida que la organización administrativa representa un reflejo de las políticas públicas priorizadas desde la acción de gobierno, no cabe sino constatar la atonía de las políticas ambientales durante el año 2008, que, asimismo, se ha reflejado no sólo en la ausencia de normas relevantes sino

que también se ha plasmado en un insuficiente nivel de ejecución de inversiones presupuestadas en este ámbito, tal como ha puesto de manifiesto el principal partido de la oposición regional (PSOE).

Entre los conflictos ambientales con mayor trascendencia en la escena política y con indudable repercusión social, debe destacarse, dentro de los contenciosos territoriales que suscita la política hidráulica y que se han venido exponiendo en anteriores ediciones de este *Informe*, la caducidad del trasvase Tajo-Segura, planteado normativamente en el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuya tramitación en las Cortes Generales comenzó en 2008. Aún tratándose de un Proyecto normativo, dada la insoslayable peculiaridad del procedimiento de reforma estatutaria, desde la CARM se han movilizado, con profundo eco en la sociedad civil, el Gobierno Regional, los partidos políticos e instituciones de relevancia económica y social bajo la común bandera de postular la pervivencia de una obra hidráulica supracomunitaria de la que viene dependiendo en las últimas tres décadas, y en muy buena medida, la economía de esta Región. Entre las diversas actuaciones político-sociales en defensa del trasvase Tajo-Segura, adquieren especial interés varios dictámenes e informes evacuados sobre la constitucionalidad de los preceptos del proyecto de estatuto castellano-manchego que articulan la caducidad del trasvase y su política de aguas. En este sentido, han expuesto su parecer contrario a la constitucionalidad de esa opción del prelegislador administrativistas y constitucionalistas de gran influencia doctrinal, como destacadamente los profesores García de Enterría, Fanlo Loras y Garrorena Morales.

Mientras tanto, el déficit hídrico estructural que caracteriza la climatología del sureste español, unido a la pertinaz sequía que se padece, han obligado a la Confederación Hidrográfica del Segura a autorizar la apertura de pozos de sequía y, asimismo, al Ministerio la compra por parte del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura de derechos al uso privativo del agua de comunidades de regantes de otras cuencas hidrográficas y, en particular, de la madrileña comunidad de regantes de Estremera, con la oposición castellano-manchega.

Otro polo de preocupación ambiental en la Región, que se incrementa cada año, es el estado ecológico de las aguas del Mar Menor, uno de los espacios costeros más representativos de la orla litoral murciana. En este sentido, continúan importantes niveles de vertidos de aguas residuales urbanas de los municipios ribereños, que junto al aporte de retornos de riego a la laguna, sitúan en niveles altamente preocupantes la contaminación por nitratos, con el consiguiente riesgo de eutrofización. Los estudios que viene

realizando la Confederación Hidrográfica del Segura, en el marco de la elaboración del nuevo Plan de la demarcación, plantean la necesidad de acometer importantes inversiones en depuración y otras técnicas a fin de reducir drásticamente la actual situación de vertidos a la laguna, considerada masa de agua sensible, como único medio eficaz de restaurar los valores ambientales del Mar Menor.

En fin, a pesar del radical descenso de la actividad económica y, en especial, inmobiliaria, durante 2008 han pervivido los conflictos ambientales con origen en determinados planteamientos desarrollistas. En este sentido, la preocupación por el impacto en el medio de obras portuarias en proyecto (Portman) o con una ejecución parcialmente suspendida (Puerto mayor) se mantiene incrementada por la incertidumbre del desenlace final. Por otra parte, lamentablemente, han continuado aflorando los casos de corrupción urbanística en algunos municipios de la Región, con la consiguiente intervención policial y de la fiscalía especializada, con particular relevancia en el municipio de Librilla.

2. NORMATIVA E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

En lógica con el ya referido contexto de franca regresión en la puesta en marcha de políticas públicas e instrumentos jurídicos de cierto alcance en materia ambiental en la CARM durante el año 2008, la actividad normativa desplegada directamente a tal fin por la Comunidad Autónoma ha sido, en consecuencia, igualmente magra. Seguidamente comentamos pues, de modo sumario, las principales normas que, por orden de jerarquía formal, han supuesto la cristalización de la política ambiental murciana durante dicho período. Asimismo, hacemos referencia a los numerosos instrumentos no normativos y actuaciones singulares, de naturaleza tanto convencional como unilateral, que han servido para canalizar la gestión medioambiental de la Comunidad Autónoma durante este año objeto de análisis.

2.1. LA NUEVA LEY 2/2008, DE 21 DE ABRIL, DE CARRETERAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

En sustitución de la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras de la Región de Murcia, se promulgó este año la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que ha supuesto una adaptación a la nueva realidad socio-económica y legislativa en este ámbito, como se encarga de ponderar su propia Exposición de Motivos.

Resulta en efecto inevitable la afectación a herramientas jurídicas destinadas a la protección del medio ambiente por parte de una Ley enderezada a la ordenación, ejecución y gestión de grandes infraestructuras. Así, en sede de planificación la Ley 2/2008 dispone que «Entre los objetivos del Plan de Carreteras deberán fijarse los siguientes: d) Minimizar el impacto sobre el medio físico, en especial sobre las áreas naturales protegidas, y minorar el negativo impacto del tráfico sobre los núcleos de población. A tal efecto, los proyectos de autopistas, autovías y nuevas carreteras deberán cumplir la normativa sobre impacto ambiental y ser informados preceptivamente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Las modificaciones del trazado de las carreteras existentes incluirán desde la fase de estudio previo un análisis y evaluación de los impactos ambientales previsibles» (art. 8).

En lógica con dicha previsión, el mencionado Plan debe incluir como contenidos, la «a) Descripción y análisis de la situación de la Red Regional de Carreteras en relación con el sistema general de transportes, con especial incidencia entre los medios intermodales del transporte, el modelo territorial y las principales variables socioeconómicas y medioambientales», así como «j) Los criterios de integración paisajística de las carreteras en los ámbitos urbanos, rurales y montañosos, y de protección al patrimonio histórico, cultural, paisajístico o medioambiental así como, en particular, de la obra pública existente con valor monumental o de singularidad técnica» (art. 9).

De hecho, la norma analizada articula de modo relativamente concienzudo la inserción de la variable ambiental en el seno del procedimiento enderezado a la elaboración y aprobación del Plan de Carreteras. De este modo y a pesar de tratarse de un momento de determinación hartamente evanescente, el art. 10.2 de esta norma legal establece que, cuando «los trabajos de elaboración del Plan hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular un avance con los criterios, objetivos y prioridades», habrá de darse traslado del mismo a la «Consejería competente en materia de medio ambiente, acompañando documentación justificativa sobre los efectos ambientales previsibles, así como sobre los elementos estratégicos del territorio, la planificación sectorial implicada, la planificación territorial y las normas aplicables». El apartado sucesivo parece dar a entender que, tomando como fundamento el documento que habrá de elaborar este Departamento, será a la Consejería competente en materia de carreteras a quien corresponderá la elaboración del «informe de sostenibilidad ambiental» (ISA); atribución que quedaría confirmada, al tratarse de un documento que, a pesar de su referencia descontextualizada en la Ley murciana, remite al previsto con carácter básico en el art. 8 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE).

El ISA –sigue disponiendo la Ley 2/2008 en el apartado tercero de su art. 10– «habrá de incluirse en el estudio de impacto territorial con el contenido señalado en el artículo 49 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio» y, junto al anuncio insertado en el BORM para su sometimiento a información pública por plazo de tres meses, habrá de exponerse en la página web de la Consejería competente en materia de carreteras. Ambas medidas (incardinación del ISA en el Estudio de Impacto Territorial –EIT– y publicidad electrónica) merecen valoraciones desiguales. Sólo la segunda es netamente positiva, al fomentar el cumplimiento de los objetivos encomendados a la Administración Pública tanto por la normativa sobre derecho de acceso y participación en materia de medio ambiente, como por la relativa a los Servicios de Atención al Ciudadano de la CARM, en curso de aprobación al momento de cerrar estas líneas, siendo quizá mejorable cuando la publicidad se efectuó a través de la «sede electrónica» de la CARM. La primera nos obliga en cambio remitir a las dificultades de articulación entre la EAE y el EIT, de las que ya advertimos en el Informe relativo a 2006 y que parecen haberse consolidado.

En fase de aprobación, las cautelas enderezadas a la tutela ambiental persisten a través de medidas de transparencia. Así, el art. 11 señala que «1. El Plan de Carreteras y la Memoria Ambiental aprobados por el Consejo de Gobierno serán expuestos en Internet de forma completa y accesible. 2. [...] Dicho Plan será puesto posteriormente en conocimiento de la Asamblea Regional y a disposición del órgano ambiental, administraciones públicas afectadas y público interesado».

2.2. CONTINUIDAD DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO PARA EL AHORRO Y LA REUTILIZACIÓN DE AGUAS DEPURADAS. TRIBUTACIÓN POR EL ABASTECIMIENTO DE AGUAS DESALADAS

En línea con lo expuesto en el Informe correspondiente al año 2006 en relación con la aprobación de 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 y otras concordantes, la actividad normativa de la CARM en materia ambiental durante el año objeto de análisis se ha centrado en buena medida en la ejecución de los objetivos previstos en dicha Ley. Asimismo, se ha aprobado una batería de instrumentos, normativos y no normativos, enderezados, por una parte, a fomentar el aprovechamiento de aguas residuales con destino al regadío y, por otra, a la adopción de medidas tributarias relacionadas con el abastecimiento de agua procedente de desalación.

En la primera vertiente destacan el Decreto 40/2008, de 4 abril, que regula el procedimiento para acreditar la deducción autonómica en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas por inversiones en dispositivos domésticos de ahorro de agua; así como la Orden de 1 de febrero de 2008, de la Consejería de Agricultura y Agua, que regula el Boletín de Instalación de Dispositivos Domésticos de Ahorro de Agua (tempranamente modificada por otra de 4 de abril). Entre las segundas, la Orden de 18 febrero 2008, de la Consejería de Agricultura y Agua, que establece las bases reguladoras de las ayudas para el aprovechamiento en regadío de las aguas residuales regeneradas procedentes de las Estaciones Depuradoras de la Región de Murcia, así como la Orden de 27 mayo 2008, de la Consejería de Agricultura y Agua, que crea el precio público del agua de la Región de Murcia por abastecimiento de agua potable en alta procedente de la planta Desaladora de Escombreras.

2.3. PATRIMONIO FORESTAL: MEDIDAS COYUNTURALES PARA LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS Y EL PROYECTO HITA

En materia de prevención de incendios forestales, la norma de referencia aprobada durante 2008 ha sido la Orden de 5 junio, de la hoy extinta Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, que establece las medidas de prevención de incendios forestales en la Región de Murcia para el año 2008. Se trata en todo caso de un tipo de norma que, en ejercicio de las competencias asignadas a la Comunidad Autónoma de Murcia tanto por su Estatuto de Autonomía como por el ordenamiento forestal vigente (arts. 43 y ss. de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes), viene siendo aprobada anualmente en el ámbito de la CARM, debido esencialmente a la persistencia de los períodos de sequía, siempre a modo de complemento de las medidas establecidas con carácter más estable tanto por la Orden de 28 de junio de 1996, de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, de Medidas de prevención de los incendios forestales, como por el preconstitucional Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Incendios Forestales.

Como viene siendo habitual, entre tales medidas destinadas a la tutela del patrimonio forestal murciano en 2008 deben destacarse las siguientes. En primer lugar, una serie de actividades y usos del fuego –algunos ciertamente bien conocidos por su proverbial peligrosidad– quedan prohibidos en términos absolutos: uso del fuego en terrenos al aire libre, mediante combustibles sólidos que generen residuos en forma de brasas o cenizas, fuera de los lugares en que se autorice o fuera de infraestructuras de carácter fijo y

permanente que estén especialmente habilitadas para ello; prohibición absoluta de hacer fuego bajo arbolado o sobre materia seca que pueda entrar en ignición; arrojar fósforos, puntas de cigarrillos o cigarrillos, brasas o cenizas que estén en ignición; utilizar cartuchos de caza con tacos de papel u otros materiales combustibles; arrojar fuera de los contenedores habilitados a tal efecto o vertederos autorizados, residuos que, con el paso del tiempo u otras circunstancias, puedan provocar combustión o facilitar ésta, tales como vidrios, botellas, papeles, plásticos, materias orgánicas y otros elementos similares; elevar globos o artefactos incontrolados que produzcan o contengan fuego; o la circulación de vehículos a motor campo a través en los montes cuya gestión corresponde a la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, en ocasiones la actividad o uso del fuego queda prohibido únicamente durante un arco temporal determinado (la denominada «época de peligro»: del 1 de mayo al 30 de septiembre, notablemente ampliada en comparación con lo dispuesto en la citada Orden de 28 de junio de 1996, que la limitaba a los meses de julio y agosto), como sucede con la prohibición del uso del fuego incluso en lugares habilitados, requiriéndose autorización expresa para cualquier finalidad o uso excepcional en los mismos. Fuera de tal período, la Administración Pública se reserva todavía la posibilidad de excepcionar el uso de fuego en dichos lugares habilitados, si se dieran circunstancias que así lo aconsejen. Asimismo, durante dicha época queda igualmente prohibida la realización de quemas agrícolas y forestales, así como el uso del fuego en áreas recreativas, actividad esta última que incluso sólo se permitirá fuera de dicha época siempre que existan lugares en que se autorice o infraestructuras de carácter fijo y permanente que estén especialmente habilitadas para ello.

En tercer lugar, otras actividades o usos del fuego se encuentran inicialmente prohibidos pero sujetos a posible *autorización administrativa*. Tal sucede con la «acampada fuera de los lugares habilitados al efecto, sin perjuicio de la necesaria autorización en estas últimas» (sic). Asimismo, la mencionada prohibición de quemas agrícolas y forestales durante la época de peligro puede ser también levantada con el objeto de prevenir daños causados por plagas o evitar otros riesgos de mayor gravedad. También puede ser autorizada la prohibición de disparar o prender cohetes u otros explosivos similares cuando su alcance pueda incidir sobre terrenos forestales, siempre que se trate de fiestas tradicionales y medie la previa solicitud del Ayuntamiento correspondiente. Por último, la Orden contiene una «cláusula general de posible autorización», por parte de la Dirección General del Medio Natural, en relación con «cualquier otro uso del fuego al aire libre, en el ámbito de aplicación de la presente Norma y fuera de los lugares habilitados para ello

que no se haya relacionado en los artículos anteriores». Del mismo modo que se dispone la posible suspensión de eficacia de las autorizaciones ya otorgadas «cuando existan razones de interés social, condiciones meteorológicas especialmente desfavorables u otros motivos que así lo aconsejen».

Sin ánimo exhaustivo, la Orden contempla otras técnicas preventivas, señaladamente las medidas de seguridad en la realización de actividades potencialmente peligrosas.

Finalmente, otro instrumento vinculado a la defensa del Patrimonio Forestal desarrollado durante el año 2008 ha sido el denominado Proyecto «HITA», integrado a su vez por una serie de actuaciones sucesivas bajo el objetivo general de llevar a cabo «Trabajos de Desarrollo y Actualización del Sistema de Gestión Documental sobre los Montes de la Región de Murcia». Desarrollado en profundidad a partir de 2008, aunque gestado con anterioridad, el Proyecto consta de una serie de actuaciones: Actualización y revisión del Catálogo de Montes de Utilidad Pública (CMUP) de la Región de Murcia; Revisión y actualización documental de los Montes de Utilidad Pública (MUP); así como una destacada Actualización cartográfica de los MUP. Se trata, en definitiva, de un proyecto de impulso del deslinde, catalogación, e inscripción de los MUP, suponiendo, a estos efectos, la creación de herramientas técnicas, con fundamento en la cartografía digital y el sistema de posicionamiento global (GPS).

2.4. AGRICULTURA Y SUELO. PRÓRROGA DE ACTUACIONES RELACIONADAS CON LA SUBSIDENCIA PRODUCIDA POR ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

En materia de fomento de actividades agrícolas respetuosas con el medio ambiente, destaca durante 2008 la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 22 septiembre, que establece las bases reguladoras y aprueba la convocatoria correspondiente al año 2008 de las líneas de ayuda de conservación de suelos agrícolas (lucha contra la erosión), extensificación de la producción de cultivos herbáceos de secano, agricultura ecológica, integración medioambiental del cultivo de viñedo, protección agroambiental en arrozales, conservación de variedades vegetales en peligro de extinción y producción integrada, modificada por Orden del mismo Departamento, de 1 diciembre, que incrementó la cuantía total de las ayudas.

Como bien se expone en su Preámbulo, se trata del instrumento empleado por la CARM para la asignación de las ayudas otorgadas al amparo del Reglamento (CE) núm. 1698/2005. del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el marco igualmente de instrumentos de

programación tanto estatales (Plan Estratégico de Desarrollo Rural y Marco Nacional de Desarrollo Rural) como autonómico (Programa de Desarrollo Rural para el período 2007-2013). La especificidad de la convocatoria señalada se encuentra en que a través de la misma se trata de otorgar ayudas agroambientales correspondientes al eje 2, «Mejora del medio ambiente y del entorno rural», del mencionado Reglamento comunitario.

Ya a título ciertamente muy secundario, tal vez merezca una somera referencia la Addenda al Convenio de Colaboración suscrito el 6 de junio de 2006, entre la Consejería de Industria y Medio Ambiente, y el Instituto Geológico y Minero de España para la edición de un documento de síntesis de los estudios realizados sobre la subsidencia (hundimiento de suelos) en Murcia, de fecha 18 de febrero (BORM núm. 58, de 8 de marzo). Su singularidad reside únicamente en que su objeto consiste, dada la declarada imposibilidad de entrega en plazo de la documentación final por parte del Instituto Geológico y Minero de España, en una prórroga única del mencionado convenio hasta el 31 de diciembre de 2007, siendo la fecha de adopción de tal apéndice, como se ha visto, la de 18 de febrero de 2008.

2.5. SECTOR PESQUERO

Por lo que se refiere al sector pesquero, desde el punto de vista medioambiental cabe destacar de nuevo, como iniciativa más señalada de la CARM durante 2008, la aprobación de convocatorias de fomento para la adaptación de la flota pesquera y la reestructuración, modernización y desarrollo del sector pesquero y acuícola de la Región de Murcia (Ordenes de la Consejería de Agricultura y Agua, de 11 de febrero y 21 de octubre).

Dichas ayudas constituyen la continuación de la convocatoria de 2007, primera a través de la cual se llevó a cabo por parte de la Administración Pública de la CARM la materialización del nuevo Fondo Europeo de Pesca (FEP), regulado por el Reglamento (CE) 1198/2006, de 27 de julio, que ha venido a sustituir para el período 2007-2013 al precedente Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Las líneas a financiar han sido las siguientes: EJE 1. Adaptación de la flota pesquera, comprendiendo las de: 1.1. Paralización definitiva de actividades pesqueras; 1.2. Paralización temporal de actividades pesqueras; 1.3. Inversiones a bordo de buques pesqueros y selectividad; 1.4. Ayudas públicas a la pesca costera artesanal; y 1.5. Compensaciones socioeconómicas para apoyar la gestión de la flota. EJE 2. Acuicultura, pesca interior, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura, comprendiendo las de: 2.1. Acuicultura; y 2.3. Transformación y comercializa-

ción de los productos de la pesca y la acuicultura. Y, por último, EJE 3. Medidas de interés público, específicamente: 3.3. Puertos de pesca, lugares de desembarque y fondeaderos.

2.6. VALORIZACIÓN DEL PAISAJE

Es sabido que tanto la disciplina medioambiental, ya sea estatal (Ley 42/2007, de 23 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad –LPNB–) ya sea autonómica (Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia), como la relativa a suelo y ordenación del territorio, ya sea igualmente estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que lo prevé como una verdadera condición para la plenitud del derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, así como un deber de estos en su conservación) o autonómica (TRLRML, algo más específica a este respecto, previendo una figura de planificación específica en su art. 118) contienen disposiciones relativas a la tutela del paisaje. Asimismo, la disciplina en materia cultural contiene herramientas tuitivas del paisaje; tal es el caso de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, analizada en el Informe relativo al año 2007, que auspicia los Planes de Ordenación del Patrimonio Cultural, que pueden tener por objeto los denominados «Paisajes culturales».

Pero lo cierto es que, muy a pesar de tales determinaciones, una carencia ciertamente extendida en buena parte del territorio nacional y, señaladamente, en el sur y sureste españoles consiste en la desatención de los valores paisajísticos, tanto en entornos naturales como urbanos, siendo una tónica la improvisación de herramientas específicas eficaces –desde la imposición de ciertos elementos de tipología compatibles con el entorno y la tradición arquitectónica de la zona hasta la incorporación efectiva de los valores ambientales del paisaje en los mecanismos evaluatorios y preventivos dispuestos por el ordenamiento jurídico– enderezadas a garantizar, en el momento genético de la decisión o planificación administrativas, el respeto de los valores estéticos y culturales connaturales a la armonía paisajística.

Abandonado durante su mismo análisis de viabilidad un proyecto normativo relativo a la ordenación de campos de golf en la Región de Murcia –debido a la irrupción de la crisis del sector inmobiliario, muy notablemente focalizado en nuestra Comunidad Autónoma al turismo residencial vinculado a instalaciones para la práctica de este deporte (modelo *Resort*)–, que pudiera haber condensado algunos de los principios en la materia, durante 2008 la Administración Pública de la CARM parece haberse limitado a paliar las refe-

ridas carencias mediante la aprobación de la Orden de 11 de marzo de 2008, de la abolida Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones para 2008 a Corporaciones Locales y Consorcios para la realización de estudios, elaboración de proyectos y ejecución de obras destinadas a la mejora, sensibilización y revalorización de los paisajes en la Región de Murcia.

Partiendo de un capital disponible de 300.000 € (art. 2), en dicha disposición se establecieron como actuaciones subvencionables (art. 4) «la realización de estudios, elaboración de proyectos y ejecución de obras programados para el año 2008, que se destinen a la mejora, sensibilización y revalorización de los Paisajes comprendidos en el ámbito territorial de la Región de Murcia y, específicamente, los siguientes: a) Redacción de proyectos referentes a actuaciones sobre el paisaje de la Región de Murcia que sean competencia de la Administración Local con arreglo a lo dispuesto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio; b) Redacción de proyectos de obras e intervenciones singulares sobre rehabilitación, mejora y puesta en valor del paisaje en la Región de Murcia; c) Elaboración de estudios orientados a la mejora, sensibilización y revalorización de los paisajes de la Región de Murcia; d) Ejecución de obras correspondientes a las actuaciones determinadas en los apartados anteriores; e) Desarrollo de iniciativas eficaces de sensibilización sobre el paisaje de la Región de Murcia, mediante la promoción de actividades para la utilización de los recursos paisajísticos de tipo natural-ambiental o histórico-cultural, o formas de comunicación de los valores de los distintos paisajes».

2.7. ORDENACIÓN Y PROTECCIÓN DEL LITORAL. PROYECTOS Y OBRAS Y SEGUIMIENTO DE PRADERAS DE «POSIDONIA OCEÁNICA»

En materia de ordenación y protección del litoral murciano, destaca durante 2008, en primer lugar, la aprobación del importante Decreto 133/2008, de 30 mayo, de Proyectos y ejecución de obras en materia de ordenación del litoral, que constituye desarrollo de lo dispuesto en el Capítulo III del Título VII del TRLSRM, el cual contiene unas escuetas previsiones relativas, por una parte, a la tramitación de tales proyectos: formulación del proyecto básico y de ejecución; información pública y articulación del procedimiento para el caso de que los proyectos y obras no estén incluidos en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afectan; y, por otra, a la acostumbrada cláusula implícita en la aprobación de estos proyectos de declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente

ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes a los fines de expropiación y ocupación temporal.

El Decreto viene pues a pormenorizar las anteriores determinaciones, delimitando el alcance de algunos conceptos legales, tales como los de «proyecto básico» o «proyecto de ejecución». Asimismo y en lógica con el vigente sistema de distribución competencial en materia de costas, su art. 3 se encarga de establecer que las disposiciones que contiene deben entenderse limitadas a las «zonas de servidumbre de protección e influencia del Dominio Público Marítimo Terrestre, incluida la ocupación debidamente autorizada del mismo y de su zona de servidumbre de tránsito, por el titular del demanio». Al margen de otros aspectos secundarios, la importancia del Decreto analizado radica esencialmente en que pormenoriza, respecto de lo prevenido en los arts. 257 a 259 TRLSRM, tanto los contenidos de ambos proyectos, como el *iter* conducente a su tramitación y aprobación (arts. 5 y 6).

En segundo lugar, cabe destacar igualmente en este apartado la Resolución de 24 de septiembre, del Instituto Español de Oceanografía (IEO), por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la realización del programa Red de seguimiento de las praderas de Posidonia oceánica (BORM núm. 182, de 6 de agosto; BOE núm. 261, de 21 de octubre). En efecto, adecuadamente contextualizado en el marco normativo europeo vigente –destacando el Reglamento (CE) núm. 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo; o las Directivas 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo (*Habitats*) y 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre–, dicho instrumento tiene por objeto la continuación de convenios precedentes con idéntico objeto, inaugurados por el suscrito entre la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente y el Instituto Español de Oceanografía, pero también la Universidad de Murcia y la Federación de Actividades Subacuáticas de la Región de Murcia, para la realización del programa «Red de seguimiento de las praderas de Posidonia Oceánica en el litoral de la Región de Murcia», hecho público por Resolución de 20 de enero de 2004.

Como es sobradamente conocido, la *Posidonium oceanicae* es una fanerógama acuática endémica del Mar Mediterráneo que, llegando a constituir enormes praderas submarinas, sirve de importante soporte a variados ecosistemas (llegando éstas a ser calificadas como «hábitat prioritario» en el Anexo I de la Directiva *Habitats*) siendo, en consecuencia, un bioindicador de primer orden sobre la calidad de las aguas. La misma ha adquirido un protagonismo adicional en los últimos años al haberse generado un intenso debate

acerca de su fragilidad y degradación frente a los incrementos de la salinidad consecuencia de vertidos de salmuera procedentes de la desalación de agua de mar, actividad esta a la que, como se ha dado cuenta oportunamente en precedentes informes de este Observatorio, se ha recurrido ampliamente en los últimos años para paliar el déficit hídrico estructural de la Región.

En realidad, el Convenio no hace sino enmarcar el otorgamiento directo de una subvención al IEO –que cuenta con un centro en la Región de Murcia, ubicado a orillas del Mar Menor, en Lo Pagán, término municipal de San Pedro del Pinatar– por importe de 24.000 €, financiada con cargo al FEP (61 por 100), al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM; 19,5 por 100) y a la CARM (19,5 por 100). El mismo fija como objetivos prioritarios: «a) Establecer una red de estaciones de seguimiento en el litoral de la Región de Murcia para determinar el estado del hábitat de las praderas submarinas de “Posidonia oceánica” y su estabilidad en el tiempo; b) Obtención de información científicamente válida y fiable sobre el estado del ecosistema marino costero mediante la medición anual de descriptores del estado biológico de las praderas de fanerógamas marinas en la red de estaciones establecida; c) Seguimiento y evaluación de los efectos del alga tropical invasora “Caulerpa racemosa” sobre los hábitat de fanerógamas marinas en la Región de Murcia; d) Implantar y coordinar una red de voluntariado a través de los clubes y centros de buceo de la Región de Murcia que participen en el desarrollo del programa conjuntamente con el equipo científico responsable del proyecto; e) Desarrollar acciones formativas y divulgativas dirigidas a los voluntarios de la red y al público interesado en general; f) Creación de una de base datos sobre el estado de las praderas de fanerógamas marinas en el litoral de la Región de Murcia aplicable a diversos aspectos relacionados con la gestión del medio marino (evaluación de hábitats de interés pesquero, arrecifes artificiales, reservas marinas, biodiversidad, EIA, PVA, DIA); g) Mantener interconexión y coordinación con otras redes de vigilancia y voluntariado ya existentes en otras Comunidades Autónomas con vistas al establecimiento de una red nacional de seguimiento de fanerógamas marinas».

2.8. AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICOS. MEJORA AMBIENTAL DE LÍNEAS ELÉCTRICAS EN ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES

Tal y como se ha dado cuenta en dos informes anteriores de este Observatorio, la actividad normativa desplegada por la CARM en orden al establecimiento de medidas de fomento de la eficiencia energética ha sido muy notable, destacando en tal sentido la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de

Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia, para la Adopción de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente, así como el «Plan Energético de la Región de Murcia 2003-2012». Sin olvidar que una evaluación del desarrollo efectivo de tales previsiones exige tener presente el nuevo contexto normativo de la energía fotovoltaica derivado del Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, que ha venido a poner freno, mediante la imposición de una contención tarifaria, a la sobreinstalación de los denominados «huertos solares» en la Región de Murcia durante los últimos años, al amparo del precedente Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.

Entre las medidas enderezadas a dar cumplimiento a tan exigentes previsiones de ahorro y eficiencia energéticas, se han aprobado durante 2008 una batería de convocatorias de subvenciones. En concreto, las sucesivas Órdenes de 6 de marzo, de la suprimida Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones correspondiente al ejercicio 2008, para la ejecución de proyectos de rehabilitación de la envolvente térmica de los edificios existentes; se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones correspondientes al ejercicio 2008, para la ejecución y explotación 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) del sector industrial, de la edificación, servicios públicos y transformación de la energía; por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones correspondientes al ejercicio 2008, para la adquisición de vehículos de turismo alimentados por energías alternativas a las convencionales; por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones correspondientes al ejercicio 2008, para la ejecución y explotación de proyectos de gestión energética sostenible por medio de instalaciones de aprovechamiento de recursos energéticos renovables en el área solar fotovoltaica aislada; y por la que se establecen las Bases Reguladoras y se convocan subvenciones correspondiente al ejercicio 2008, para la ejecución y explotación de proyectos de gestión energética sostenible en el medio rural y urbano por medio de instalaciones de aprovechamiento de recursos energéticos renovables, en el área solar térmica y Biomasa.

Asimismo, durante 2008 y mediante Addenda, se prorrogó hasta el 1 de marzo el Convenio de colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) para la definición y puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Más resaltable es la continuidad de dicha política convencional,

a través, por una parte, del Convenio de colaboración suscrito entre las mismas partes para la definición y puesta en práctica de las actuaciones de apoyo público contempladas en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de fecha 22 de mayo; y, por otra, del Convenio Marco de colaboración, siempre entre idénticas entidades, para la definición y puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de Acción 2008-2012 (PAE4+) de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España, de fecha 27 de junio.

Por último, merece una breve mención la Orden de 18 febrero, de la extinta Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, de Convocatoria pública para el establecimiento de los acuerdos de colaboración para la mejora ambiental de líneas eléctricas previstos en la Acción A.3 del Proyecto LIFE-Naturaleza 06NAT/E/000214 «Corrección de tendidos eléctricos peligrosos en Zonas de Especial Protección para las Aves de la Región de Murcia». En virtud de la misma se canalizó la ayuda financiera otorgada –por Decisión de la Comisión de Comunidades Europeas de 6 de noviembre de 2006, en el marco de lo dispuesto en el Reglamento (CE) núm. 1682/2004, de 15 de septiembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, de modificación del Reglamento (CE) núm. 1655/2000, de 17 de julio, relativo al Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE)– a favor del proyecto «Corrección de tendidos eléctricos peligrosos en Zonas de Especial Protección para las Aves de la Región de Murcia». El proyecto tiene como fecha de ejecución el período 2007-2010 y su objeto consiste en la convocatoria pública de Permisos-Acuerdos con titulares de líneas eléctricas peligrosas para aves ubicadas en ciertas ZEPAS (Sierra Espuña; La Muela-Cabo Tiñoso; Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona; Sierras del Gigante-Pericay, Lomas del Buitre-Río Luchena y Sierra de la Torrecilla; y Sierra de Mojantes y su entorno), así como en una banda de 500 metros alrededor de ellas.

Los objetivos de los acuerdos a los que finalmente se llegó son: a) La autorización por parte de los titulares de las líneas eléctricas de alta tensión a la Administración ambiental, para realizar mejoras ambientales en los apoyos peligrosos a las aves en las ZEPAs del Proyecto LIFE-Naturaleza que figuran en el artículo 2; b) Disminuir entre un 85% y un 100% la mortalidad por electrocución de aves protegidas producida en las líneas eléctricas objeto de las correcciones; c) Mejorar el servicio de suministro eléctrico a particulares minimizando las incidencias producidas por la interacción con la avifauna; d) Favorecer la compatibilidad y el desarrollo sostenible en los lugares de la Red Natura 2000.

3. REGRESIÓN EN LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL: LA SUPRESIÓN DEL DEPARTAMENTO AMBIENTAL

Como se ha indicado en el apartado inicial de valoración general de este Informe, la principal novedad de la acción pública ambiental ha correspondido este año a los aspectos organizativos del complejo Gobierno-Administración de la CARM. La nueva reorganización departamental acordada mediante Decreto del Presidente 26/2008, de 25 de septiembre, de Reorganización de la Administración Regional, ejercitando su potestad de organización gubernamental, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, suprime la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, habiendo transcurrido escasos meses desde su creación por el precedente Decreto del Presidente 24/2007, de 2 de julio, de Reorganización de la Administración Regional.

El desmantelamiento de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, quebrando la tendencia organizativa consolidada en la última legislatura, que apostó por la relevancia departamental de las políticas ambientales, ha supuesto la dilución y fragmentación de las unidades administrativas competentes en los diversos ámbitos y sectores de relevancia ambiental en la Consejería de Agricultura y Agua, así como en algún otro departamento, como se expone a continuación. Quedando, pues, sin adscripción a consejería alguna la principal competencia de la abolida Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, *la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de medio ambiente, en especial, la coordinación y ejecución de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, así como la aplicación de las Directivas y de los Reglamentos Comunitarios en la materia.*

Frente a la unidad de acción, coordinación y planificación, que caracterizaba a la anterior organización gubernamental, tras la remodelación operada en el año 2008, las competencias ambientales, tal como apuntábamos en la valoración general de este *Informe*, se reparten entre varios departamentos: la Consejería de Agricultura y Agua (patrimonio natural y biodiversidad, aguas, planificación, evaluación y control ambiental); la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (costas y ordenación del territorio) y la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación (energías renovables y eficiencia energética).

En primer término, el núcleo de las competencias ambientales se adscribe a la preexistente Consejería de Agricultura y Agua, que se configura como el departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de agricultura, ganadería, pesca, agua y medio ambiente, así como las relativas a la investigación y desarrollo tecnológico en los sectores agrario, forestal y alimentario; la investigación en materia de pesca, marisqueo, acuicultura marina, alguicultura y cualquier otra forma de cultivo industrial. Asimismo, quedan adscritos a dicha Consejería la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR) y el Ente Público del Agua de la Región de Murcia, además del Organismo Autónomo Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA).

En desarrollo del Decreto del Presidente 26/2008, de 25 de septiembre, por el que se reorganiza la Administración Regional modificando el número, la denominación y las competencias de las distintas Consejerías y efectuando una nueva distribución competencial entre los Departamentos de la Administración Regional, se han aprobado diversos Decretos departamentales.

Para la Consejería de Agricultura y Agua, el Decreto del Consejo de Gobierno 325/2008, de 3 de octubre, expresamente le atribuye las competencias en materia de patrimonio natural y biodiversidad, de planificación, evaluación y control ambiental y las relativas al fomento del medio ambiente y, asimismo, establece sus órganos directivos y por lo que respecta a los competentes en políticas ambientales, cabe destacar tres Direcciones Generales.

La Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que asume las competencias y funciones en materia de protección y conservación de la naturaleza, de la flora y fauna silvestre; la gestión de la red natura, del medio forestal y de los recursos naturales y aprovechamientos forestales, cinegéticos y de pesca fluvial; la conservación de suelos y gestión y defensa de las vías pecuarias; así como las de formación, información y sensibilización en estas materias.

A la Dirección General de Planificación, Evaluación y Control Ambiental, se le atribuyen las competencias y funciones en materia de planificación y prevención de la contaminación; vigilancia e inspección ambiental, evaluación ambiental de planes y proyectos, autorización ambiental integrada y calificación ambiental; así como las relativas al cambio climático y al fomento del medio ambiente.

Por su parte, la Dirección General del Agua, asume las competencias y funciones en materia de obras hidráulicas, saneamiento y depuración y recursos hídricos.

Un segundo departamento con órganos directivos de relevancia ambiental, al que se le asignan las competencias en materia de ordenación del territorio –hasta ese momento desempeñadas por la derogada Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio–, es la nueva Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, que se configura como el Departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de vivienda, arquitectura, urbanismo, carreteras y transportes, ordenación del territorio, puertos, costas, actividades náuticas, cartografía y cualesquiera otras que le asigne la legislación vigente. Mediante el Decreto del Consejo de Gobierno 328/2008, de 3 de octubre, por el que se reestructuran sus órganos directivos, se configuran los siguientes órganos con responsabilidades ambientales.

La Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, a quien corresponde el ejercicio de las competencias asignadas a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, entre otras, en materia de ordenación del territorio. Configurándose, asimismo, con carácter directivo una Subdirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, que dirige, planifica y coordina, además del Servicio de Urbanismo y la Unidad de Información Territorial, el Servicio de Ordenación del Territorio, que, entre otras, es competente para el ejercicio de funciones de especial relevancia ambiental como la elaboración y tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y la evaluación de impacto territorial.

La Dirección General de Transportes y Puertos, en la que se integra la Subdirección General de Puertos y Costas, que ejerce las competencias asignadas a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, entre otras, en materia de costas.

Un tercer departamento acoge competencias de relevancia ambiental hasta ahora ejercitadas, en coordinación con otras políticas ambientales, por la extinta Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio. Se trata de la Consejería, de nueva creación, de Universidades, Empresa e Investigación, a la que se encomienda, entre otras, la política energética. En este sentido, el Decreto del Consejo de Gobierno 331/2008, de 3 de octubre, por el que se establecen los órganos directivos de esta consejería de nueva creación, incorpora a la misma la Dirección General de Industria, Energía y Minas, con su correspondiente Subdirección General de Industria, Energía y Minas, con competencias en materia de energías renovables, uso y eficiencia energética, que viene a sustituir a la Dirección General de Energías Limpias y Cambio Climático, que bajo la dependencia de la desaparecida Secretaría

Autonómica para la Sostenibilidad de la abolida Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio se le atribuían además de las referidas competencias, actuaciones relacionadas con la evolución del cambio climático.

En suma, el rasgo distintivo de la nueva organización gubernamental en lo referido a la política ambiental es la dispersión –incluso, minusvaloración– de las estructuras administrativas encargadas del ejercicio de las funciones y competencias en este ámbito, suprimiendo la consejería del ramo y el principal órgano directivo responsable de la dirección, coordinación y planificación de las políticas ambientales.

4. JURISPRUDENCIA DESTACADA

Desde el punto de vista de la actividad jurisdiccional contencioso-administrativa vinculada con la adopción de decisiones públicas con relevancia ambiental, 2008 ha sido un año ciertamente prolífico. En el Anexo documental (apartado 5) hacemos una referencia a todas y cada una de las sentencias dictadas en la materia por el TSJ de la Región de Murcia, centrándonos en éste en un análisis algo más detenido de aquellas que presenten un mayor interés bien por la singularidad o trascendencia ambiental o socio-política del asunto debatido, bien por lo novedoso de las soluciones jurídicas que aporten.

4.1. COSTAS

En materia de Costas debe destacarse la STSJ de 18 de enero (JUR 2008, 87421), en la que se impugna una resolución sancionadora de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas de la CARM por la comisión de una infracción grave prevista en el artículo 91.2 *e* LC, consistente en la realización de obras no autorizadas en zona de servidumbre de protección, ubicada en Playa del Galán, La Manga del Mar Menor, término municipal de San Javier. El debate esencial de la Sentencia consiste en la interpretación del alcance de lo dispuesto en el mencionado precepto, siendo la defendida por el recurrente y desechada por el Tribunal la de que la referencia a «obras no autorizadas» como presupuesto de hecho del tipo debía ser entendida como realización de «obras no autorizables», no encontrándose en tal supuesto las ejecutadas por él.

4.2. AGUAS: CONTINUIDAD EN LA SEVERA CORRECCIÓN JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA

En línea con lo expuesto en Informes precedentes, en materia de liquidación a municipios de canon de vertidos a DPH por parte de la Confederación Hidrográfica del Segura continúa existiendo una abundante litigiosidad, concretada en diversas SSTSJ, como las de 25 de enero (JUR 2008, 105946, 106034, 106054, 106055 y 106058); 28 de enero (JUR 2008, 132094); 31 de enero (JUR 2008, 131763 y 131799); 22 de febrero (JUR 2008, 207915 y 227401); 18 de marzo (JUR 2008, 288182); 28 de marzo (JUR 2008, 288125, 288132, 288133); 25 de abril (JUR 2008, 288125, 322993 y 323034); 30 de abril (JUR 2008, 288125 y 322788); y 16 de mayo (JUR 2008, 288125 y 355938). En todas ellas, salvo en una STSJ de 25 de abril (JUR 2008, 322993), se estiman los recursos interpuestos por Ayuntamientos de la Región contra Resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Regional de Murcia desestimatorias de reclamaciones económico-administrativas presentadas frente a acuerdos de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS), a su vez desestimatorios, en parte o en su totalidad, de recursos de reposición formulados frente a liquidaciones giradas en concepto de canon de vertido. El razonamiento jurídico es pues siempre el mismo, pudiéndose resumir en la insuficiente motivación de las liquidaciones practicadas.

También en materia de aguas sigue resultando llamativo el gran número de sentencias anulatorias de decisiones adoptadas por el organismo de cuenca, destacando pronunciamientos sobre resoluciones sancionadoras dictadas contra particulares por captación de aguas subterráneas (STSJ de 25 de febrero [JUR 2008, 304485]) y construcción de pozo sin autorización (STSJ de 12 de febrero [JUR 2008, 145868]); alumbramiento de aguas subterráneas sin autorización para riego de campo de golf (STSJ de 14 de marzo [JUR 2008, 304347]), todos ellos estimatorios por falta de acreditación de la conducta imputada; sobre sanciones impuestas a entes locales (no todos ubicados en la Región de Murcia, como corresponde al ámbito de la cuenca, determinante de la competencia de la CHS) por vertidos de aguas residuales sin autorización (SSTSJ de 22 de febrero [JUR 2008, 227392 y 227395]; 28 de febrero [JUR 2008, 288333, 288335 y 288338]; 14 de marzo [JUR 2008, 304352]; 18 de marzo [JUR 2008, 218885, 288185, 288195 y 304316]; 18 de abril [JUR 2008, 323129]; 28 de abril [JUR 2008, 322897, 322922 y 322945]; 23 de mayo [JUR 2008, 355816]), estimados todos ellos por insuficiente acreditación de la concurrencia de elementos del tipo. También se estima, debido a la prescripción de la infracción, el recurso contra una resolución sancionadora de la CHS por alteración de las condiciones de aprovecha-

miento de aguas subterráneas excediendo los límites de la autorización concedida (STSJ de 18 de marzo [JUR 2008, 288192]). Igualmente estimado es el recurso de un particular contra sanción de la CHS por vertidos industriales (STSJ de 14 de marzo [JUR 2008, 304350]).

Únicamente en supuestos puntuales el desenlace es desfavorable para los recurrentes, como en la Sentencia que se pronunció sobre la resolución que declaraba la caducidad de la autorización dada a particulares para el aprovechamiento del volumen legal anual de hasta 7000 m³ de aguas subterráneas (STSJ de 22 de febrero [JUR 2008, 227429]), con resultado desestimatorio por no haberse comunicado a la Administración hidráulica el cambio de titularidad de la finca. Asimismo, se desestima un recurso por denegación de solicitud de riego con aguas del Trasvase (STSJ de 26 de mayo [JUR 2008, 355797]) al no acreditarse la pertenencia a la correspondiente comunidad de usuarios.

4.3. URBANISMO Y ENP: CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LOS REAJUSTES OPERADOS POR LA DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA DE LA LEY 1/2001, DE 24 DE ABRIL, DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA

En la STSJ de 1 de febrero (JUR 2008, 131694) tiene lugar la estimación parcial del recurso interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la CARM por el que se aprobó la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia, en virtud de la cual se clasificaban los terrenos integrantes de una finca como suelo no urbanizable «Protección de la Naturaleza y Usos Forestales» por encontrarse comprendidos dentro del Parque Regional de Carrascoy-El Valle. El Tribunal estima el recurso de los propietarios –que pretendían la extensión a toda la finca de la clasificación de suelo urbanizable sin sectorizar «Bordes Serranos con Aptitud Turística», que parcialmente ya tenía– debido a las alteraciones derivadas del acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000 (que designó como LIC el espacio El Valle-Carrascoy) y, en consecuencia, de la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, que dispuso, como bien saben los lectores habituales de este Informe, que «Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000».

El razonamiento del TSJ es pues sencillo: «Tras la entrada en vigor de la referida Ley regional del Suelo, y con el ajuste de los límites del espacio

natural protegido, la finca de los recurrentes se encuentra en la actualidad fuera de los límites actuales del Parque Regional, fuera de los límites del LIC denominado Carrascoy y El Valle y fuera de los límites de la ZEPA “Monte el Valle y Sierras de Altaona y Escalona”, encontrándose parcialmente dentro del nivel de protección IV, Zona de Respeto del Plan Especial de Protección de la Sierra de Carrascoy y del Puerto, según los informes emitidos por el Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento de Murcia y por el técnico de la Dirección General del Medio Natural a los que antes se ha hecho referencia» (F.J. 5º).

Pero la Sala termina por acoger otro de los argumentos jurídicos de los recurrentes: que la delimitación del perímetro del Parque Regional no era ajustada a Derecho, al no haberse tramitado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). La interpretación relativa al alcance de la excepción contenida en el art. 15.2 de la hoy derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, que consentía en circunstancias debidamente justificadas una inversión cronológica en la aprobación de PORN y Declaración (reproducida hoy en el art. 35 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad), ha constituido, como se sabe, motivo de frecuente conflictividad.

En el caso de autos, queda acreditado que «la declaración de Parque fue efectuada por Ley 14/1990, de 27 de diciembre y la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona ha tenido lugar casi siete años después». Amparándose en la jurisprudencia del TS sobre el particular, la Sentencia argumenta que «[...] la Ley 4/1992 al declarar como espacio natural el “Parque Carrascoy y el Valle” no justificaba la excepcionalidad en cuanto a la previa elaboración y aprobación de un PORN», como sí hacía con otras zonas (F.J. 6º). Una vez constatado que «en la fecha de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia la Administración regional no había aprobado definitivamente el PORN del Parque Regional “Carrascoy-El Valle”, el Tribunal refuerza el ya analizado argumento del reajuste del espacio, y la consiguiente localización externa al mismo de la finca de los recurrentes, con la pérdida de eficacia del acto de declaración, lo que conduce a “la estimación del recurso, si bien en el único sentido de que los terrenos de los actores deberán clasificarse como Suelo Urbanizable sin Sectorizar, SB, Bordes Serranos con Aptitud Turística”».

Sin embargo, la sentencia concluye con una controvertida declaración sobre la extensión de su fallo: «No cabe, sin embargo, hacer pronunciamiento alguno sobre la pretensión de exclusión de los citados terrenos del Parque Regional “Carrascoy El Valle”, puesto que el denominado recurso

indirecto contra el Plan Especial del Parque Regional de Carrascoy, en los términos en que fue planteado en la vía administrativa, no puede admitirse toda vez que el Plan General no es un acto de aplicación de la Orden regional por la que se aprobó el citado Plan Especial, y además dicha Orden es firme y consentida al no haber sido impugnada por los actores». Ambas determinaciones podrían considerarse de dudosa admisibilidad: ni parece que proceda proclamar tan abiertamente la firmeza de un plan susceptible de ser atacado por la vía del recurso contemplado en los arts. 25-27 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; ni, aunque pueda resultar controvertido, tal vez convenga excluir que el PGOU sea, en este concreto punto, una determinación puramente aplicativa de lo dispuesto en aquel Plan especial, a pesar de que ambos compartan la naturaleza de normas abstractas.

5. ANEXO DOCUMENTAL

5.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

• *Consejería de Agricultura y Agua (creación: Decreto 60/2004, de 28 de junio, confirmada en Decretos de Presidencia 24/2007, de 2 de julio y 26/2008, de 25 de septiembre; estructura: Decreto 325/2008, de 3 de octubre):*

– **CONSEJERO:** Antonio Cerdá Cerdá (*nombramiento:* Decreto de la Presidencia 28/2007, de 2 de julio);

– **DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA:** Miguel Ángel Ródenas Cañada;

– **DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD:** Pablo Fernández Abellán;

– **DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL AMBIENTAL:** Francisco José Espejo García;

– **ENTIDAD REGIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LA REGIÓN DE MURCIA (ESAMUR):** (*creación:* Ley 3/2000, de 12 de julio): Manuel Albacete Carreira (Gerente);

– **ENTE PÚBLICO DEL AGUA DE LA REGIÓN DE MURCIA** (*creación:* Ley 4/2005, de 14 junio): José Manuel Ferrer Cánovas (Gerente).

• *Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (creación: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; estructura: Decreto 328/2008, de 3 de octubre):*

– CONSEJERO: José Ballesta Germán (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 40/2008, de 25 de septiembre)

– DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: Antonio Javier Navarro Corchón;

– DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTES Y PUERTOS: Carmen María Sandoval Sánchez.

• *Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas* (*creación*: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; *estructura*: Decreto 323/2008, de 3 de octubre):

– CONSEJERA: María Pedro Reverte García (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 37/2008, de 25 de septiembre)

– DIRECCIÓN GENERAL DE EMERGENCIAS: Luis Gestoso de Miguel.

• *Consejería de Universidades, Empresa e Investigación* (*creación*: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; *estructura*: Decreto 331/2008, de 3 de octubre):

– CONSEJERO: Salvador Marín Hernández (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 43/2008, de 25 de septiembre)

– FUNDACIÓN AGENCIA DE GESTIÓN DE ENERGÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA: Pablo Miranda Fernández (Director-Gerente).

5.2. SENTENCIAS RELEVANTES

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de enero (JUR 2008, 87421).

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de enero (JUR 2008, 87422).

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de enero (JUR 2008, 106058).

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de enero (JUR 2008, 105946).

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de enero (JUR 2008, 106034).

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de enero (JUR 2008, 106054).

- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de enero (JUR 2008, 106055).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de enero (JUR 2008, 106058).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de enero (JUR 2008, 132094).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 31 de enero (JUR 2008, 131763).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 31 de enero (JUR 2008, 131799).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 1 de febrero (JUR 2008, 131694).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 12 de febrero (JUR 2008, 145868).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 15 de febrero (JUR 2008, 323933).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 22 de febrero (JUR 2008, 207915).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 22 de febrero (JUR 2008, 217560).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 22 de febrero (JUR 2008, 227392).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 22 de febrero (JUR 2008, 227395).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 22 de febrero (JUR 2008, 227401).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 22 de febrero (JUR 2008, 227415).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 22 de febrero (JUR 2008, 227429).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de febrero (JUR 2008, 304485).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de febrero (JUR 2008, 288333).

- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de febrero (JUR 2008, 288335).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de febrero (JUR 2008, 288338).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 14 de marzo (JUR 2008, 277148).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 14 de marzo (JUR 2008, 304347).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 14 de marzo (JUR 2008, 304350).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 14 de marzo (JUR 2008, 304352).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de marzo (JUR 2008, 218885).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de marzo (JUR 2008, 288182).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de marzo (JUR 2008, 288184).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de marzo (JUR 2008, 288185).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de marzo (JUR 2008, 288192).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de marzo (JUR 2008, 288195).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de marzo (JUR 2008, 304316).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de marzo (JUR 2008, 288125).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de marzo (JUR 2008, 288132).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de marzo (JUR 2008, 288133).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de abril (JUR 2008, 323129).

- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de abril (JUR 2008, 348932).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de abril (JUR 2008, 288125).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de abril (JUR 2008, 322993).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de abril (JUR 2008, 323034).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de abril (JUR 2008, 322897).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de abril (JUR 2008, 322922).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de abril (JUR 2008, 322945).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 30 de abril (JUR 2008, 288125).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 30 de abril (JUR 2008, 322771).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 30 de abril (JUR 2008, 322788).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 16 de mayo (JUR 2008, 288125).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 16 de mayo (JUR 2008, 355938).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 23 de mayo (JUR 2008, 355816).
- STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 26 de mayo (JUR 2008, 355797).

6. BIBLIOGRAFÍA

ALBACETE EZCURRA, J. E., «Agricultura, aguas, pesca y ganadería» (Capítulo XI), en LÓPEZ PELLICER, J. A. y GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (Coords.), *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 2008.

COBACHO GÓMEZ, C., «Ordenación del territorio y del litoral» y «Medio ambiente» (Capítulo XII), en LÓPEZ PELLICER, J. A. y GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (Coords.), *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 2008.

COLAO MARÍN, P. A., «El impuesto sobre almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 278, 2008.

DE LA PEÑA AMORÓS, M. M., «El impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera de la Región de Murcia», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 278, 2008.

Navarra: la actividad judicial en defensa del medio ambiente en un entorno de atonía legislativa y ejecutiva

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Sumario

	<u><i>Página</i></u>
1. Trayectoria y valoración general	684
2. Legislación	685
2.1. Descripción general	685
2.2. Principales disposiciones ambientales de carácter sectorial ..	686
2.2.1. Contaminación acústica	686
2.2.2. Espacios naturales y montes	686
2.2.3. Fauna y flora	687
2.2.4. Agricultura y ganadería	687
2.2.5. Subvenciones a la inversión industrial en energías re- novables	687
3. Organización	688
4. Ejecución	689
4.1. Inspección y sanciones ambientales	689
4.1.1. Inspección ambiental	689
4.1.2. Sanciones ambientales	689
4.2. Información ambiental	690
4.3. Planes y Programas	691
5. Jurisprudencia ambiental	691
5.1. Descripción general	691
5.2. El fin de la polémica aplicabilidad en Navarra del régimen de distancias del RAMINP tras la LFIPA	694

	<i>Página</i>
5.2.1. Sobre la legitimación para invocar la aplicación del régimen de distancias del RAMINP en Navarra	695
5.2.2. Sobre la aplicación del RAMINP en Navarra tras la Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental	696
5.2.3. Los informes preceptivos y vinculantes en materia sanitaria y de seguridad	699
5.2.4. No es necesario que el informe vinculante del Departamento de Medio Ambiente contenga una valoración de las alegaciones presentadas por los interesados	699
5.2.5. Sobre el proyecto acústico exigido por la normativa de ruidos y sobre las afecciones al ambiente atmosférico	699
5.3. El condicionado de las autorizaciones de gestión de residuos no es discrecional y ha de tener suficiente cobertura normativa	700
6. Problemas	701
7. Apéndice informativo	703
7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral	703
7.2. Decretos Forales	703
7.3. Órdenes Forales y otras Resoluciones	704
7.4. Jurisprudencia	705
7.4.1. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra	705
7.4.2. Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo	708
7.4.3. Sentencias de Juzgados de Primera Instancia e Instrucción	708
7.5. Bibliografía	709

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2008 pasará a la historia como uno de los años con menor actividad en la política ambiental de Navarra. El nuevo Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente no ha impulsado Leyes Forales, ni Decretos Forales de contenido ambiental (salvo la declaración de una Zona de Espe-

cial Conservación). Tampoco se han aprobado planes o programas ambientales.

Este parón normativo no sería, en sí mismo criticable, si no fuera porque existen importantes ámbitos medioambientales (biodiversidad, residuos, ruido, entre otros) sin normativa foral propia que adapte y desarrolle en Navarra la legislación europea y estatal.

Por lo que a la jurisprudencia se refiere, cabe destacar, por un lado, que se ha incrementado notablemente el número de sentencias de contenido ambiental. En cuanto a su importancia, la más relevante ha sido la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008 que –tras muchos titubeos previos– viene a establecer la doctrina que puede ser la definitiva sobre la inaplicabilidad del RAMINP en Navarra después de la entrada en vigor de la Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental, por la mayor protección ambiental que esta norma foral ha venido a imponer.

2. LEGISLACIÓN

2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La legislación ambiental en Navarra durante el año 2008 es prácticamente inexistente. Ninguna de las 22 Leyes Forales aprobadas en 2008 tienen contenido ambiental. Tan sólo en la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 (BON núm. 133, de 31 de octubre de 2008), cabe encontrar previsiones de financiación para infraestructuras de saneamiento y depuración de ríos y de recogida y tratamiento de residuos¹.

Tampoco se han producido desarrollos reglamentarios de leyes forales (o estatales) ambientales. El 2008 en el ámbito de la normativa ambiental se ha limitado a un heterogéneo conjunto de disposiciones de carácter sectorial, algunas de las cuales constituyen la actualización anual de disposiciones ge-

1. También cabe reseñar una mínima modificación del artículo 15.3 de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, para permitir formar un único coto de caza no sólo a los municipios cuyo término municipal sea continuo, sino en general a todo tipo de entidades locales. Esta modificación se introdujo en la disposición adicional 11ª de la Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009 (BON núm. 159, de 31 de diciembre de 2008).

nerales o son actos administrativos (ayudas agroambientales, uso del fuego, caza y pesca, etc.)².

2.2. PRINCIPALES DISPOSICIONES AMBIENTALES DE CARÁCTER SECTORIAL

2.2.1. Contaminación acústica

En aplicación de lo dispuesto en la legislación de ruido (estatal, puesto que no existe normativa propia de Navarra) se han aprobado los Mapas Estratégicos de Ruido de la aglomeración urbana de la Comarca de Pamplona y de los grandes ejes viarios de Navarra mediante la Resolución 1355/2008, de 22 julio, así como la delimitación de las zonas de servidumbre acústica de las infraestructuras en la Comunidad Foral de Navarra.

2.2.2. Espacios naturales y montes

La Red Natura 2000 y el proceso de conversión de los LICs en zonas de especial conservación ha dado lugar en Navarra en este año a una nueva ZEC, que tuvo lugar mediante el Decreto Foral 68/2008, de 17 de junio, por el que se declara zona especial de conservación el Señorío de Bértiz y aprueba su III Plan Rector de Uso y Gestión.

En relación con los montes se han aprobado diversas Órdenes Forales sobre los siguientes aspectos:

– Uso del fuego: Orden Foral 559/2008, de 29 de octubre, que regula el régimen excepcional de concesión de autorizaciones para el uso del fuego como herramienta en el tratamiento de los pastos naturales y realización de trabajos silvícolas.

– Ayudas para actividades forestales para el período 2007-2013. En el 2007 se aprobaron las Órdenes Forales que regularon estas ayudas para tres tipos de sujetos: entidades locales; agentes y asociaciones privados; y empresas forestales e industrias de productos silvícolas. En el 2008 se han modificado la relativa a las dos primeros: las entidades locales (Orden Foral 322/2008, de 12 de junio) y los agentes y asociaciones privados (Orden Foral 311/2008, de 17 de junio).

2. Puede verse la relación completa de disposiciones en el Apéndice informativo de este capítulo.

2.2.3. Fauna y flora

Además de la normativa de pesca para el año 2008 (Orden Foral 48/2008, de 5 de febrero) y la disposición general de vedas de caza para la campaña 2008-2009 (Orden Foral 334/2008, de 23 de junio), se ha aprobado una Orden Foral 198/2008, de 5 de mayo, por la que se declara determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y regula las medidas de captura y eliminación de las mismas.

Con esta declaración se evita la obligación legal de indemnizar los daños causados por dichas especies (prevista en la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats) y se arbitran medidas para su control con carácter generalizado.

2.2.4. Agricultura y ganadería

En esta materia cabe reseñar, en primer lugar, la anual regulación de las ayudas agroambientales. Así, mediante la Orden Foral 299/2008, de 12 de junio, se establecieron los requisitos de gestión y las buenas condiciones agrarias y medio ambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común y, además, establece los requisitos mínimos para la utilización de fertilizantes y fitosanitarios que deben cumplir los solicitantes de ayuda agroambientales. Y mediante la Orden Foral 144/2008, de 11 de abril, se designaron las autoridades de control competentes en el ámbito de la condicionalidad de las ayudas directas y las ayudas al desarrollo rural en el marco de la política agraria común.

En cuanto a las ayudas agroambientales relativas a la ganadería, se han aprobado las normas reguladoras y la convocatoria para la concesión de las ayudas para el fomento de sistemas de producción ganadera sostenibles (mediante la Orden Foral 412/2008, de 29 de julio, modificada posteriormente por la Orden Foral 667/2008, de 15 de diciembre). Entre los objetivos básicos de la convocatoria están el mantenimiento de una producción ganadera sostenible que contribuya al respeto y conservación de la diversidad biológica, la mejora de la gestión de los residuos o el apoyo a sistemas de producción más sensibles con el medio ambiente, mediante la aplicación de las actuaciones técnicas contempladas en los reglamentos técnicos de la producción integrada.

2.2.5. Subvenciones a la inversión industrial en energías renovables

Mediante la Orden Foral 207/2008, de 26 de junio (modificada posteriormente por la Orden Foral 245/2008, de 6 de agosto), se han determi-

nado las actividades de aprovechamiento de fuentes de energía renovable subvencionables en el marco de las ayudas a la inversión industrial.

Esta Orden Foral, considerando que el nivel de desarrollo de las instalaciones de energías eólicas y fotovoltaicas alcanzado es superior a las previsiones recogidas en el Plan Nacional de Energías Renovables, estima conveniente incentivar el aprovechamiento de las instalaciones de otras tecnologías renovables que todavía no han alcanzado los niveles previstos en el citado Plan. Son, con las especificaciones que la citada Orden Foral establece, las siguientes:

- a) Producción de energía térmica utilizando como combustible biomasa.
- b) Tratamiento de biomasa para su aprovechamiento térmico.
- c) Producción de energía térmica o eléctrica mediante el aprovechamiento energético del biogás producido a partir de residuos biodegradables por procesos biológicos (tales como la digestión anaerobia) o termoquímicos (tales como la gasificación o la pirólisis).
- d) Producción de biocombustibles de segunda generación (obtenidos a partir de residuos y materiales lignocelulósicos).
- e) Aprovechamiento térmico a baja temperatura de la energía solar.
- f) Producción de electricidad mediante tecnologías de concentración solar.
- g) Producción de electricidad mediante procesos térmicos que utilicen únicamente como energía primaria la energía solar.
- h) Producción de energía útil mediante el aprovechamiento de la temperatura del interior de la tierra..

3. ORGANIZACIÓN

El Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente ha mantenido inalterada su estructura orgánica (establecida por Decreto Foral 124/2007, de 3 de septiembre) y ninguna de las cinco reformas de distintos Departamentos del Gobierno de Navarra realizadas en 2008 le ha afectado.

Tampoco ha habido variaciones en la Administración institucional, ni en la consultiva.

4. EJECUCIÓN

Tres cuestiones cabe destacar de la ejecución de la política ambiental: en primer lugar, las actuaciones de inspección y los expedientes sancionadores; en segundo lugar, las actuaciones en materia de información ambiental; y, finalmente, los planes ambientales que están en proceso de elaboración.

4.1. INSPECCIÓN Y SANCIONES AMBIENTALES

4.1.1. Inspección ambiental

Por Orden Foral 128/2008, de 4 de abril, se aprobó el Programa de Inspección ambiental de la Actividad Industrial 2008. El número de inspecciones previsto y los sectores objeto de inspección son similares a los de los últimos Programas.

El Programa del 2008 prevé la realización de un número determinado de inspecciones rutinarias en los siguientes sectores: 84 en actividades IPPC; 33 en gestión de residuos no peligrosos; 33 en gestión de residuos peligrosos; 15 en producción de residuos peligrosos; 146 en vertidos de aguas residuales; y 15 en instalaciones con emisiones a la atmósfera.

En cuanto a las inspecciones no rutinarias como consecuencia de denuncias e incidentes se prevé la realización de 15 inspecciones.

4.1.2. Sanciones ambientales

Las denuncias que dieron lugar a procedimientos sancionadores en el año 2008 fueron 308 (frente a las 348 del 2007). Muchas actuaciones inspectoras –sobre todo en el área de medio ambiente industrial– no dan lugar a expedientes sancionadores, sino que generan requerimientos que son cumplidos por parte de los denunciados: en el año 2008, hubo cerca de 300 requerimientos atendidos.

En algunas actuaciones (generalmente por quemas indebidas de restos de poda o de rastrojeras, o por roturaciones forestales indebidas) en vez de tramitar un expediente sancionador se da traslado a los órganos competentes sobre las ayudas de la Política Agrícola Común para que, en virtud de la condicionalidad ambiental de las ayudas, se les retiren o reduzcan dichas ayudas.

Las denuncias tramitadas clasificadas por áreas de actuación son las siguientes:

– Medio ambiente natural: 138 denuncias. Las mayoritarias son por infracciones en materia de caza (64 denuncias) y pesca (32 denuncias). En montes hubo 25 denuncias (por aprovechamientos no autorizados o incumpliendo las condiciones de la autorización; uso del fuego; roturaciones de terrenos forestales). En espacios naturales protegidos fueron 14 las denuncias tramitadas (por recolección de especies, pastoreo de ganado o circulación motorizada por estos espacios) y 3 en flora y fauna (por captura, tenencia o transporte no autorizado de especies protegidas).

– Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 164 denuncias. En aplicación de la LFIPA (incumplimiento condiciones autorización, carecer de autorización, etc.) se tramitaron 100 denuncias y por residuos 64 (por incorrecta gestión, vertidos sin autorización o gestión de residuos sin autorización).

Las sanciones impuestas lo han sido por infracciones leves o graves (no ha habido infracciones muy graves), siendo las más altas de 6.000 euros y siendo generalmente superiores las impuestas en relación con actividades industriales contaminantes (especialmente en materia de residuos) que las que tienen relacionadas con la protección de la flora, la fauna y los espacios protegidos.

4.2. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el año 2008 hay un notable descenso de las solicitudes de información ambiental: ha habido 340 solicitudes, frente a las 652 y las 703 de los años 2006 y 2007.

Las solicitudes de información ambiental han procedido de los siguientes tipos de solicitante:

- Consultoras: 121.
- Particulares: 89.
- Empresas: 56.
- Asociaciones, ONG: 28.
- Administraciones públicas: 20.
- Estudiantes: 19.
- Otros: 7.

Especialmente positivo es el dato de que de las 340 solicitudes, 332 fueron contestadas dentro del plazo de un mes, siendo contestadas de modo positivo 269 solicitudes.

La tendencia al descenso de solicitudes se ha explicado tradicionalmente por 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. Pues bien, las visitas a la página *web* este año han sido 187.890 visitas. Ello supone un gran descenso respecto a las de 2007 (que alcanzaron las 588.215 visitas) y una recuperación –con tendencia al incremento– de los niveles de los años anteriores (152.098 en el 2005 y 178.224 en el 2006).

Para terminar con este apartado, destacar que en aplicación de las previsiones de la Ley 27/2006 de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se ha publicado el Informe anual sobre medio ambiente 2008. El informe es muy extenso y completo y, además de su edición en papel se puede acceder al mismo a través de la página *web* del Departamento de Medio Ambiente.

Si acaso cabe apreciar en él un excesivo carácter descriptivo, careciendo de elementos de autocrítica e incorporando valoraciones únicamente de los aspectos positivos. Creo que estos informes no debieran utilizarse sólo para destacar los logros de la política ambiental o para justificar determinadas actuaciones. Serían mucho más útiles si además de aportar datos e informaciones objetivas, contuviera diagnósticos y valoraciones también sobre los aspectos más deficitarios o negativos, al estilo de los programas y documentos europeos sobre la política ambiental comunitaria.

4.3. PLANES Y PROGRAMAS

A lo largo del 2008 no se han aprobado planes ambientales o planes sectoriales con contenidos ambientales.

Lo que sí se ha anunciado es el comienzo de la elaboración de un Plan Integrado de Gestión de Residuos (que ha de sustituir al periclitado plan de 1999).

Asimismo, una vez aprobados los Mapas de Ruido se ha comunicado la intención de comenzar a elaborar los Planes de Acción del Ruido para reducir la contaminación acústica en las áreas más castigadas.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

De la jurisprudencia ambiental referida a Navarra durante el año 2008

en materia ambiental³, destacan la sentencia sobre la aplicabilidad del RAMINP en Navarra tras la entrada en vigor de la Ley 4/2005 de Intervención para la Protección Ambiental (LFIPA) y otra sentencia sobre la autorización para la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. A ellas me referiré con mayor detalle más adelante.

En cuanto a la jurisdicción penal, no habido condenas por delito ecológico en el TSJ de Navarra. En este ámbito penal, únicamente cabe destacar una serie de sentencias condenatorias por delito contra la fauna consistente en el empleo de medios no autorizados para la caza. En todos los casos se trataba de la utilización de cepos con cebo de hormigas para la caza de pájaros insectívoros, siendo dichos cepos un arte ilegal para la caza conforme a la legislación de caza.

Por lo demás, en el ámbito contencioso-administrativo cabe hacer referencia a las siguientes sentencias:

a) Un asunto habitual ha sido el de las sanciones por realización de actividades sin contar con las licencias o autorizaciones que la legislación ambiental exige con carácter obligatorio. Son las primeras sentencias en las que comienzan a enjuiciarse sanciones impuestas en aplicación de la LFIPA. Además de dos sentencias del TSJ de Navarra, reseño otras tres de los Juzgados por la singularidad de la materia o del sujeto (un Ayuntamiento) sancionado:

– Infracción de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental por funcionamiento de actividad sin autorización ambiental integrada, sin que otras licencias municipales o la presentación tardía de la solicitud de autorización puedan eximir de la responsabilidad ya contraída (STSJ de Navarra de 20 de octubre de 2008, ponente: I. Merino Zalba).

– Infracción de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental por funcionamiento de granja sin licencia (STSJ de Navarra de 11 de septiembre de 2008, ponente: I. Merino Zalba).

– Sanciones por tratamiento de residuos no autorizado y por nueva actividad de gestión de residuos no autorizada que supone modificación sustancial (S. del Juzgado contencioso-administrativo nº 2 de Pamplona, de 31 de enero de 2008).

– Sanción por infracción de la Ley de Residuos consistente en emitir certificados de destrucción de vehículos fuera de uso sin realizar las operacio-

3. Puede verse la relación completa de sentencias en el Apéndice informativo de este capítulo.

nes de descontaminación. No es posible emitir el certificado de destrucción antes de proceder a la descontaminación del vehículo (S. del Juzgado contencioso-administrativo nº 2 de Pamplona, de 13 de noviembre de 2008).

– Sanción a un Ayuntamiento por la colocación de una presa fluvial para la instalación de una piscina fluvial sin autorización. Se rechaza que el consentimiento de la piscina en años anteriores constituya una autorización tácita, ni que la sanción sea contraria a una costumbre tal y como la define la ley 3 del Fuero Nuevo (S. del Juzgado contencioso-administrativo nº 1 de Pamplona, de 27 de junio de 2008).

b) La materia en la que han recaído más sentencias ha sido la de las sanciones en materia de caza. Desde el punto de vista jurídico, la más interesante es la que anula la sanción porque los hechos no aparecen constatados por funcionarios públicos, sino por guardas privados de la finca a quienes no alcanza la presunción de veracidad del artículo 137.3 LRJPAC (STSJ de Navarra de 20 de julio de 2008, ponente: A. Rubio Pérez). Otras sentencias se ocupan de la legalidad de sanciones impuestas por diversos tipos de infracciones:

– Participación en una montería o batida no autorizada (diez sentencias citadas en el apéndice de este trabajo).

– Incumplimiento del Plan de Ordenación Cinegética al haberse instalado más puestos de caza de los autorizados (STSJ de Navarra de 7 de febrero de 2008, ponente: A. Rubio Pérez).

– Cazar una perdiz cuando se está sancionado con inhabilitación para cazar (STSJ de Navarra de 24 de junio de 2008, ponente: J. A. Hurtado Martínez).

– Cazar con medios prohibidos, en concreto, utilización de comida como cebo para jabalí (STSJ de Navarra de 28 de octubre de 2008, ponente: A. Rubio Pérez).

c) Un par de sentencias se han ocupado del derecho a la tramitación de proyectos para la implantación de parques eólicos. En el informe del año 2007 di noticia de la anulación del Decreto Foral 685/1996 por el que se suspendió la aprobación de nuevos planes y proyectos para la implantación de parques eólicos en Navarra por falta de cobertura legal (STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2007, ponente: J. A. Fernández). Este año dos sentencias han confirmado dicha anulación y han reconocido el derecho de los reclamantes a que se tramiten sus respectivos proyectos de implantación de parques eólicos (STSJ de 7 de enero de 2008, ponente: A. Rubio Pérez y STSJ de 16 de mayo de 2008, ponente: I. Merino Zalba).

d) Finalmente, reseñaré un heterogéneo grupo de resoluciones judiciales que se han ocupado de las afecciones negativas que la protección ambiental o las infraestructuras de conservación ambiental tienen sobre el derecho de propiedad:

– En la STSJ de Navarra de 20 de junio de 2008 (ponente: J. Miqueleiz), se rechazó la impugnación de un proyecto de tratamiento de aguas residuales por entender que el trazado propuesto por el recurrente es peor desde el punto de vista técnico que el proyecto aprobado y, además, produciría más perjuicios a otras fincas que los que se trata de evitar.

– La STSJ de Navarra de 19 de febrero de 2008 (ponente: J. A. Hurtado Martínez), consideró procedente la denegación de autorización para la plantación de olivos en terrenos forestales: aunque las parcelas hubieran sido calificadas en el proceso de concentración parcelaria como de cultivo secano, si la naturaleza real de los terrenos es forestal, la Administración ha de denegar la autorización y no puede quedar vinculada por la adjudicación parcelaria realizada.

– La STSJ de Navarra de 13 de junio de 2008 (ponente: J. A. Fernández Fernández), expone el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños derivados de accidente de circulación causado por la irrupción en la calzada de un jabalí. Esa responsabilidad es imputable a la Administración no como titular de la vía pública, sino como responsable de la gestión de la fauna silvestre que incluye su control o vigilancia para evitar daños propios o a terceros. No existe el deber jurídico de soportar los daños causados por animales que habiten, transiten o anden libres por áreas en que la gestión de la fauna o su aprovechamiento correspondan a la Administración.

Por lo que se refiere al ámbito penal no ha habido ninguna sentencia del TSJ de Navarra. En los juzgados sí se han dictado sentencias condenatorias por delito ecológico.

5.2. EL FIN DE LA POLÉMICA APLICABILIDAD EN NAVARRA DEL RÉGIMEN DE DISTANCIAS DEL RAMINP TRAS LA LFIPA

La controvertida doctrina del Tribunal Supremo sobre la consideración como norma básica del régimen de distancias del RAMINP y su aplicabilidad en Navarra ha sido objeto de comentario en anteriores informes al hilo de las diversas SSTSJ de Navarra que lo consideraban aplicable⁴. En esta misma

4. Véase el *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, pg. 644 y ss.

línea, se inserta la STSJ de Navarra de 12 de junio de 2008 (ponente: F. J. Pueyo Calleja) que anuló un Plan Sectorial para la implantación de una Central Térmica, por incumplir la regla de la distancia mínima de 2000 metros a los núcleos de población.

Afortunadamente, la primera sentencia en que la LFIPA es aplicable al caso concreto –en las anteriores sentencias estaba ya en vigor, pero la norma aplicable era la antigua Ley Foral de Actividades Clasificadas de 1989– ha afirmado con rotundidad la inaplicabilidad en Navarra de la regla de las distancias.

Se trata de la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008 (ponente: J. A. Fernández Fernández) en la que se enjuicia la impugnación de una resolución del Gobierno de Navarra que se muestra favorable a la solicitud de licencia municipal de actividad clasificada de una planta ultramóvil de aglomerado asfáltico. Además de la aplicabilidad del RAMINP, la sentencia se enfrenta con otras cuestiones jurídico-ambientales de gran interés que nunca se habían planteado hasta el momento en Navarra.

5.2.1. Sobre la legitimación para invocar la aplicación del régimen de distancias del RAMINP en Navarra

Con carácter previo a la posible infracción del artículo 4 del RAMINP, la sentencia se plantea si la recurrente tiene legitimación bastante para invocar la infracción de dicho precepto. O como dice la sentencia, «lo que está en discusión es si la recurrente ostenta legitimación para invocar “pro domo sua” el artículo 4 del Reglamento MINP». Pues bien, se va a entender que no por las siguientes consideraciones:

– La vivienda de la recurrente no está integrada en el núcleo de población agrupada. Como la regla de distancias se refiere al núcleo de población agrupada su infracción no afecta a la situación o esfera jurídica de la recurrente y su anulación por esta razón sólo le beneficiaría «de rebote».

– No hay acción pública para exigir la aplicación del artículo del RAMINP: «Ni la actora ejercita una acción pública o popular, ni podría actuar con ese carácter. Actúa en defensa de su propio y particular interés como dueña o habitante de un caserío situado en el entorno próximo de la industria, esto es, una acción individual, *uti singuli*. En cambio, el interés protegido por el artículo 4 del Reglamento MINP es un interés colectivo, aun se entienda este como la suma de los intereses individuales de los propietarios o usuarios de las viviendas situadas en el núcleo de población agrupada del término municipal de Igantzi, y no como un interés distinto y diferenciado

de ese interés plural. En cualquier caso la acción *uti singuli* o *uti universi* vinculada a la protección dispensada por el susodicho precepto no puede ser ejercida por quien se halla en situación no comprendida en su ámbito de aplicación».

– «La actora no ejercita –repetimos– una acción pública en materia de medio-ambiente (o de urbanismo) en lo que se refiere a la aplicación del artículo 4 del Reglamento MINP. Y tampoco la legislación le faculta para ejercer una acción de esa clase ni la Ley Foral 4/2005 ni la Ley Estatal 27/2006». La sentencia analiza esas normas y la jurisprudencia del Tribunal Supremo para señalar que «ni el derecho genérico al medio ambiente adecuado que proclama el artículo 45 de la Constitución de España, ni la necesaria interpretación de las normas procesales conforme al principio “pro actione” salvan la falta de legitimación, en su caso, del recurrente».

La conclusión de la sentencia es que «la recurrente no está legitimada para invocar *uti singuli* o *uti universi* la aplicación del artículo 4 del Reglamento MINP».

5.2.2. Sobre la aplicación del RAMINP en Navarra tras la Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental

Tras recordar la doctrina del Tribunal Supremo sobre la aplicación del RAMINP en Navarra, la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008 atendiendo a las premisas del TS «alcanza ahora la conclusión contraria, esto es, la inaplicación del Reglamento de 1961 en Navarra post-vigencia de la Ley Foral 4/2005». Para ello, recorre los siguientes pasos argumentativos:

1º La voluntad del legislador foral. La sentencia parte de que la exposición de motivos de la LFIPA se deduce con claridad «la voluntad del legislador foral de Navarra de superar ya no el Reglamento MINP que considera superado por la Ley Foral 16/1989, sino esta misma norma mediante la regulación ex novo del régimen de control de actividades clasificadas». «Habrá que ver –continúa diciendo el TSJ– si la Ley Foral 4/2005 cumple realmente esa finalidad, lo que nos lleva al punto siguiente».

2º La comparación entre la protección ambiental que brinda la LFIPA y el que brinda el RAMINP. La sentencia titula a la letra b), del apartado A) de su fundamento VI: « El test de comparación de la nueva Ley Foral 4/2005 con la regulación del Decreto 2414/1961, en particular su artículo 4». A juicio del TSJ «la Ley Foral 4/2005 establece un sistema global de intervención medio-ambiental que comporta una potencialidad protectora mayor que la ofrecida por el artículo 4 del Reglamento MINP y los otros preceptos

de esta norma». Esta consideración se apoya en las siguientes consideraciones:

– Sobre la forma de realizar el test de comparación. El TSJ rechaza que el test que ha de superar la normativa autonómica tenga que sustentarse necesariamente en una medida homogénea a la establecida por el artículo 4 del Decreto de 1961. Como acertadamente señala la sentencia, «pensar en los tiempos que corren que los efectos indeseables de una actividad industrial (ruidos, humos, vibraciones, etc.) sobre la población sólo pueden corregirse o paliarse mediante una medida de la índole de la establecida por el artículo 4 del RMINP supone confiar más en técnicas de policía sanitaria medioambiental ya decadentes en 1961 que en sistemas como el de mejor técnica disponible u otros de corrección del impacto medio-ambiental incorporados al Derecho Comunitario y español hoy vigentes». La conclusión es clara: «lo que ha de verse es si la Ley Foral 4/2005 ofrece en su conjunto un mejor régimen de protección frente a las actividades susceptibles de alterar las condiciones del medio ambiente o de producir riesgos de afecciones para el medio ambiente, la seguridad o salud de las personas y sus bienes (artículo 2) que la trasnochada, raquítica e inoperante técnica de la distancia».

– El contenido de la LFIPA. Advierte el TSJ que «ni la Ley Foral 4/2005 es sin más una norma procedimental, ni los procedimientos o sistemas de intervención administrativa que en ella se regulan son inocuos desde el punto de vista de protección medio-ambiental. Y así, señala, que “los distintos instrumentos de intervención ambiental regulados por la Ley (AAI, AAA, EIA, EAG, LAC) demandan la aplicación continuada de las mejores técnicas disponibles y el sometimiento a estas de los valores límites de emisión, lo cual faculta a la Administración para modificar de oficio la autorización en función del avance de esas técnicas (artículos 14, 15 y concordantes)”».

– Con la LFIPA no se produce una desregulación de las distancias. Dice la sentencia que «tampoco puede decirse que con el desplazamiento o inaplicación del artículo 4 del RMINP se produzca una desregulación en lo tocante a la medida –distancia entre establecimiento fabril y núcleo de población– establecida por esa norma ya que el régimen de intervención regulado por la Ley Foral 4/2005 deja a salvo la aplicación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sin duda los más adecuados para ordenar el emplazamiento de las actividades fabriles atendiendo a la tipología de los núcleos de población, a la morfología de cada zona, características y demandas socio-económicas y otros factores ponderables en la regulación de los usos del suelo con observancia de los procedimientos y criterios de sostenibili-

lidad ambiental tal como manda esa legislación (artículo 15 del RDL 2/2008 de 20 de junio)».

– La necesaria evolución de la interpretación y aplicación de las normas. Por último, se advierte «que la prohibición del artículo 4 del RAMINP no puede erigirse en un bastión inexpugnable frente a las innovaciones técnicas y jurídicas de indudable fuerza expansiva incorporadas a los dictados de la Ley Foral 4/2005. La ineludible dialéctica entre norma jurídica, transformaciones sociales y avance tecnológico no puede sucumbir frente a las interpretaciones sustentadas en una concepción inmovilista del ordenamiento y de la jurisprudencia, necesariamente cambiantes o evolutivas por la fuerza de aquellos fenómenos y por su repercusión en la interpretación y aplicación de las normas de acuerdo –también– con la realidad social de momento (artículo 3-1 del Código Civil)».

3º La derogación del RAMINP y su premeriencia como norma de carácter básico. La Ley 34/2007 de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera deroga el RAMINP. Con lo cual queda ya claro que el RAMINP «ya no es de aplicación en Navarra ni con carácter directo como norma básica del Estado ni con carácter supletorio». Pero, además, teniendo en cuenta que ni la Ley 16/2002 de 1 de julio de prevención y control integrados de la contaminación, ni la Ley 37/2003 de 17 de noviembre del Ruido, no proclamaron el carácter básico del RAMINP (tal y como exige la doctrina del TC), considera el TSJ de Navarra que «que la disposición derogatoria (apdo. 1) de la Ley 34/2007 no es sino la constatación de la premeriencia del RAMINP como norma estatal de carácter básico». «Alcanzó ese status en razón a su contenido y lo ha perdido cuando ese contenido se ha diluido en la legislación estatal más reciente como un azucarillo en un vaso de agua».

4º La disposición adicional 3ª de la LFIPA. Esta disposición declara la inaplicación en Navarra del RAMINP. Recuerda el TSJ que en anteriores sentencias se rechazó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad de dicha disposición, porque a la inaplicabilidad del RAMINP se llegó no por la cuestionada disposición, sino por las razones anteriormente expuestas: el sistema de intervención ambiental de la LFIPA mejora el régimen de protección dispensado por el artículo 4 del RAMINP en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma, a lo que se añade en esta sentencia, a la luz de la disposición derogatoria de la Ley 34/2007, la pérdida sobrevenida del carácter básico de aquel precepto pre-constitucional.

5.2.3. Los informes preceptivos y vinculantes en materia sanitaria y de seguridad

En el procedimiento de concesión de las licencias de actividad clasificada, la LFIPA exige (art. 55.2) informe preceptivo y vinculante de los Departamentos competentes para la autorización de actividades que presenten riesgos para la salud, seguridad e integridad de las personas o bienes. Ante la alegación del recurrente de que se omitieron estos informes, la STSJ advierte que «el riesgo para personas o bienes a que se refiere la norma ha de ser un riesgo cierto, directo, significativo y evaluable, además de su determinación reglamentaria, y no un riesgo o afección difuso, incierto o meramente eventual». Dicho de otra manera, no basta con invocar la peligrosidad de la actividad, sino que lo determinante es si la actividad está o no en la relación reglamentaria.

5.2.4. No es necesario que el informe vinculante del Departamento de Medio Ambiente contenga una valoración de las alegaciones presentadas por los interesados

Para la sentencia «responder a las alegaciones y resolver a la vista de las mismas y de la documentación técnica son dos cosas distintas. Lo segundo se cumple así cuando se resuelve en el sentido favorable a las alegaciones de los interesados, como cuando se resuelve en el sentido contrario a ellas y no se cumple cuando lo que se resuelve es ajeno o de todo punto indiferente a las cuestiones planteadas en los escritos de alegaciones o examinadas en la documentación técnica a propósito del proyecto de implantación de cuya autorización se trata». En este caso, no se ha producido infracción legal puesto que sí se ha resuelto a la vista de las alegaciones y se analizan diversas medidas correctoras que se incorporaron al informe del Ayuntamiento como consecuencia de las alegaciones de la propia recurrente y de otros vecinos.

5.2.5. Sobre el proyecto acústico exigido por la normativa de ruidos y sobre las afecciones al ambiente atmosférico

La normativa reglamentaria navarra sobre ruidos y vibraciones dispone que «en los expedientes de actividades MINP referentes a nuevas actividades o ampliación de las existentes los proyectos técnicos correspondientes deberán incluir un proyecto acústico que justifique el cumplimiento del presente Decreto Foral cuando las actividades estén situadas en las proximidades de viviendas, instalaciones sanitarias o actividades docentes...».

Tres cuestiones se analizan en la sentencia. Por un lado, no concurre en el supuesto de hecho la proximidad a la viviendas a la que se refiere el

precepto transcrito. Pero, además, advierte la sentencia que «en el recurso no se actúa otro interés que el individual de la recurrente, con lo cual no puede examinarse la eventual lesión al interés individual o colectivo de los moradores de otras viviendas. Tal apreciación, en efecto, no puede hacerse si la acción ejercitada no es de carácter público. La norma invocada protege intereses colectivos o públicos (de ahí la utilización del plural) cuya defensa no corresponde a la recurrente. Ella es uno más de los posibles afectados, no constituye el grupo o conjunto de afectados (propietarios o habitantes de las viviendas próximas a la industria) protegido por la norma precitada».

En segundo lugar, no «hay que entender por proyecto acústico un documento en que por separado del proyecto básico se haga el estudio de los niveles del ruido y de las medidas correctoras y desde ese punto de vista el requisito puede entenderse cumplido con el documento 7 del proyecto (folios 413 y siguientes) y con el informe de Socetec sobre ruido en la zona (tomo II del expediente) atendiendo a lo exigido por el Decreto Foral 135/1989».

Tampoco es exigible un proyecto específico de contaminación atmosférica. El proyecto autorizado «contiene un estudio de afecciones sobre la atmósfera y una propuesta de medidas correctoras, y que lo que exige el artículo 39 del Decreto Foral 6/2002 no es la presentación formal de un proyecto sino la información precisa de las afecciones sobre el ambiente atmosférico y de las medidas correctoras que se propongan, lo cual ha de ser suficiente para cumplir los objetivos de protección de ese medio».

5.3. EL CONDICIONADO DE LAS AUTORIZACIONES DE GESTIÓN DE RESIDUOS NO ES DISCRECIONAL Y HA DE TENER SUFICIENTE COBERTURA NORMATIVA

La entidad gestora de un Sistema Integrado de Gestión (SIG) de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) cuestionó ante el TSJ una serie de condiciones que se le impusieron al otorgarle la autorización para la implantación y gestión de un SIG.

La impugnación se resolvió por la STSJ de Navarra de 11 de junio de 2008 (ponente: A. Rubio Pérez) que comienza advirtiendo, con carácter general respecto al alcance y límites de la resolución autorizante, que ésta ha de limitarse «a comprobar que el solicitante reúne los requisitos exigidos para la actividad y exigirle el cumplimiento de las obligaciones legal o reglamentariamente establecidas, y no las que discrecional –o arbitrariamente– quiera imponerle la Administración actuante». Dicho esto, entra a analizar una por una el condicionado cuestionado y, de ese análisis, podemos destacar las siguientes consideraciones:

– La obligación legal de recogida de los RAEE que se impone a los productores lo es «desde los distribuidores o desde las instalaciones municipales», por lo que la recogida puerta a puerta u otras formas de recogida selectiva, así como la asunción del coste de los contenedores u otras formas de almacenamiento y otras obligaciones similares que se establecen en la autorización van más allá de lo normativamente previsto.

– Tampoco hay base legal para imponer a la entidad gestora del SIG la obligación de costear el coste de la recogida selectiva de residuos.

– La contribución a la financiación de las campañas de concienciación de productos y usuarios para la correcta gestión de los RAEE tampoco es una obligación que pueda ser inferida de la normativa aplicable.

– En cuanto a la obligación de financiar y gestionar con los demás SIG una Oficina de Coordinación que actúe como interlocutora con las Administraciones, usuarios, distribuidores y sectores implicados en la gestión de los residuos, señala la sentencia que la Administración «se limita a afirmar apodícticamente la legalidad de la exigencia», cuando en realidad no hay en el Real Decreto de aplicación «referencia alguna que autorice lo que, siguiendo a la recurrente, puede constituir una limitación a la libertad de empresa y su correlato de la libre competencia».

– La exigencia de que la entidad gestora del SIG firme convenios con las entidades locales y determinadas mancomunidades también se rechaza, ya que en el RD los citados convenios tienen carácter dispositivo y no el carácter impositivo con el que se establece en la autorización.

– Finalmente, por la misma razón «de carencia de cobertura en la normativa de aplicación» se estima la reclamación sobre la imposición de la obligación de asegurar el cumplimiento por los productos adheridos al SIG de las obligaciones impuestas por el RD 208/2005, dado que al gestor del SIG sólo le son exigibles aquellas obligaciones en que vienen a sustituir a los productores y no a las demás. Por esa misma razón, se entiende justificada la exigencia de que el gestor asegure que el usuario adquirente de un nuevo producto pueda entregar sin coste el residuo del anterior.

6. PROBLEMAS

No existen actualmente grandes conflictos ambientales en Navarra y la valoración de los recursos naturales en Navarra es, en general, positiva.

Según el Informe sobre el «Estado del medio ambiente en Navarra 2008», la huella ecológica de Navarra en el 2005 es de 5'8 hectáreas/habi-

tante, lo que la hace inferior a la media española que es de 6'4 hectáreas / habitante. En los distintos ámbitos analizados por el Informe, los mejor considerados son la producción de energía eléctrica por fuentes renovables (45'25% en Navarra), el crecimiento de la superficie arbolada y la calidad del aire. En un punto intermedio se encuentran la calidad de las aguas y los residuos. En este último campo, las tasas de generación de residuos y de reciclaje son muy alentadoras y los objetivos de reciclaje marcados por la Unión Europea ya estuvieron cerca de cumplirse con los datos del 2005.

El ruido es el campo más deficiente según ese Informe y según los Mapas de Ruido aprobados este año: cerca de 35.000 vecinos de la Comarca de Pamplona viven por encima del nivel de ruido saludable. En aplicación de las previsiones de la Ley del Ruido, se ha comunicado ya la intención de comenzar a elaborar los Planes de Acción del Ruido para reducir la contaminación acústica en las áreas más castigadas y se prevé que estén terminados para 2010.

Por otro lado, los problemas que se reflejaron en los informes realizados para este Observatorio en los años anteriores siguen sin resolverse. Me refiero al incumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kyoto (a pesar de la ejemplar política de energías renovables); a la falta de desarrollo reglamentario de la Ley Foral 4/2005 de Intervención para la Protección Ambiental en lo relativo a la evaluación ambiental de planes y programas; y a la ausencia de una normativa propia de Navarra que adapte y desarrolle la normativa europea y estatal en ámbitos tan relevantes como el ruido, los espacios naturales y los residuos.

En relación con los residuos, Navarra tiene las tasas nacionales más altas de reciclado y ya en el 2005 se estaba rozando el cumplimiento de algunos objetivos europeos sobre reciclaje fijados para 2008⁵. La producción de residuos industriales se ha estabilizado y la de urbanos, aunque sigue creciendo, se ve compensada por las buenas tasas de reciclaje. Sigue, sin embargo, sin decidirse el destino de los residuos orgánicos de la comarca de Pamplona cuando se agote el vertedero de Góngora, tras la anulación judicial del proyecto de biometanización por incumplimiento de las distancias mínimas del RAMINP⁶. Para el cumplimiento de los objetivos comunitarios y la previsión

5. El papel cartón se recicla un 57'41% (se debe alcanzar el 60% para el 2008); el vidrio un 52'56% (objetivo 2008: 60%) y algo más lejos están las tasas de reciclaje del plástico (12'4% frente al objetivo del 22'5%) y del aluminio (22'17% frente al objetivo del 50%).

6. STS de 27 de junio de 2008 que se comentó en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, pg. 648 y ss.

de infraestructuras necesarias se ha comenzado a elaborar un Plan Integrado de Gestión de Residuos que ha de sustituir al periclitado plan de 1999.

No aparecen, sin embargo, entre las intenciones del Departamento se encuentre la preparación de un proyecto de ley foral de residuos. Pero debe llamarse la atención sobre su necesidad no sólo por un prurito de completar el ordenamiento ambiental de Navarra, sino porque la falta de una norma con rango de ley foral está ya generando problemas a la hora de regular específicos tipos de residuos (véase, por ejemplo, el Dictamen del Consejo de Navarra núm. 3/2006, de 30 de enero, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los subproductos animales no destinados a consumo humano⁷) y también en el establecimiento del condicionado de las autorizaciones de gestión de residuos (como en el caso de la STSJ de Navarra de 11 de junio de 2008, comentada antes) por vulneración de la reserva de ley al tratar de imponer obligaciones a los productores o a los gestores de residuos sin la necesaria cobertura legal.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL

Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Begoña Sanzberro Iturriria.

Dirección General de Medio Ambiente y Agua: Andrés Eciolaza Carballo.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Ignacio Guembe Cervera.

Dirección General de Desarrollo Rural: Jesús María Echeverría Azcona.

Secretaría General Técnica: Joseba Asiain Albisu.

7.2. DECRETOS FORALES

Decreto Foral 68/2008, de 17 de junio, por el que se declara zona especial de conservación el Señorío de Bértiz y aprueba su III Plan Rector de Uso y Gestión (BON núm. 92, de 28 de julio de 2008).

7. En dicho dictamen se admitió la creación reglamentaria de un Registro de control de operadores, pero se advirtió de la necesidad de una norma con rango legal para la declaración de un servicio público sin que se considerara suficiente las previsiones de la Ley (estatal) de Residuos.

7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

Orden Foral 48/2008, de 5 de febrero, por la que se establece la normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2008 (BON núm. 26, de 27 de febrero de 2008).

Orden Foral 128/2008, de 4 de abril, por la que se aprueba el Programa de Inspección ambiental de la Actividad Industrial 2008 (BON núm. 64, de 23 de mayo de 2008).

Orden Foral 144/2008, de 11 de abril, por la que se designa las autoridades de control competentes en el ámbito de la condicionalidad de las ayudas directas y las ayudas al desarrollo rural en el marco de la política agraria común (BON núm. 64, de 23 de mayo de 2008).

Orden Foral 198/2008, de 5 de mayo, por la que se declara determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y regula las medidas de captura y eliminación de las mismas (BON núm. 67, de 30 de mayo de 2008).

Orden Foral 322/2008, de 12 de junio, por la que se modifica la Orden Foral 317/2007, de 12 de junio de 2007, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, que establece un régimen de ayudas para las actividades forestales promovidas por entidades locales en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 (BON núm. 92, de 28 de julio de 2008).

Orden Foral 299/2008, de 12 de junio, por la que se establece 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 y determinadas ayudas del eje 2 del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 y los requisitos mínimos para la utilización de fertilizantes y fitosanitarios que deben cumplir los solicitantes de ayuda agroambientales (BON núm. 82, de 4 de julio de 2008).

Orden Foral 311/2008, de 17 de junio, por la que se modifica la Orden Foral 319/2007, de 12 de junio de 2007, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se establece un régimen de ayudas para las actividades forestales promovidas por agentes y asociaciones privados en el período 2007-2013 (BON núm. 94, de 1 de agosto de 2008).

Orden Foral 334/2008, de 23 de junio, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2008-2009 (BON núm. 91, de 25 de julio de 2008).

Orden Foral 207/2008, de 26 de junio, por la que se determina las actividades de aprovechamiento de fuentes de energía renovable subvencionables

en el marco de las ayudas a la inversión industrial (BON núm. 90, de 23 de julio de 2008).

Resolución 1355/2008, de 22 julio, por la que se aprueba los Mapas Estratégicos de Ruido y delimitación de las zonas de servidumbre acústica de las infraestructuras en la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 104, de 25 de agosto de 2008).

Orden Foral 412/2008, de 29 de julio, por la que se aprueba las normas reguladoras y la convocatoria para la concesión de las ayudas para el fomento de sistemas de producción ganadera sostenibles (BON núm. 101, de 18 de agosto de 2008).

Orden Foral 245/2008, de 6 de agosto, por la que se modifica la Orden Foral 207/2008, de 26-6-2008, por la que se determinan las actividades de aprovechamiento de fuentes de energía renovable subvencionables en el marco de las ayudas a la inversión industrial (BON núm. 102, de 20 de agosto de 2008).

Orden Foral 501/2008, de 6 de octubre, por la que se establece las normas reguladoras de las ayudas a la inversión en el sector de la acuicultura, y a la transformación y comercialización de productos de la pesca (BON núm.130, de 24 de octubre de 2008).

Orden Foral 559/2008, de 29 de octubre, que regula el régimen excepcional de concesión de autorizaciones para el uso del fuego como herramienta en el tratamiento de los pastos naturales y realización de trabajos silvícolas (BON núm. 142, de 21 de noviembre de 2008).

Orden Foral 667/2008, de 15 de diciembre, por la que se modifica la Orden Foral 412/2008, de 29 de julio de 2008, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que aprueba las normas reguladoras y la convocatoria para la concesión de las ayudas para el fomento de sistemas de producción ganadera sostenibles (BON núm. 2, de 5 de enero de 2009).

7.4. JURISPRUDENCIA

7.4.1. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra

STSJ de Navarra de 7 de enero de 2008, ponente: A. Rubio Pérez (JUR 2008, 218424): confirmación de la anulación del Decreto Foral 685/1996 de suspensión de aprobación de implantación de parques eólicos y derecho a la tramitación del proyecto de Parque Público de Energía Eólica.

STSJ de Navarra de 31 de enero de 2008, ponente: I. Merino Zalba (JUR 2008, 18410): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 1 de febrero de 2008, ponente: A. Rubio Pérez (JUR 2008, 167713): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 7 de febrero de 2008, ponente: A. Rubio Pérez (JUR 2008, 167384): sanción por incumplimiento del Plan de Ordenación Cinegética por instalar más puestos de caza de los autorizados.

STSJ de Navarra de 11 de febrero de 2008, ponente: A. Rubio Pérez (JUR 2008, 167232): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 12 de febrero de 2008, ponente: F. J. Pueyo Calleja, (JUR 2008, 167043): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 12 de febrero de 2008, ponente: F. J., Pueyo Calleja (JUR 2008, 167110): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 12 de febrero de 2008, ponente: J. Miqueleiz: (JUR 2008, 167107): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 14 de febrero de 2008, ponente: I. Merino Zalba (JUR 2008, 166902): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 14 de febrero de 2008, ponente: I. Merino Zalba (JUR 2008, 166926): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 19 de febrero de 2008, ponente: J. A. Hurtado Martínez (JUR 2008, 166584): denegación de autorización de plantación de olivos en terrenos forestales: denegación procedente aunque las parcelas hubieran sido calificadas por el proceso de concentración parcelaria como de cultivo seco, ya que la Administración no puede quedar vinculada por la adjudicación parcelaria realizada si la naturaleza real de los terrenos es forestal.

STSJ de Navarra de 22 de febrero de 2008, ponente: J. A. Hurtado Martínez (JUR 2008, 166370): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 28 de febrero de 2008, ponente: I. Merino Zalba (JUR 2008, 165835): sanción por participación en una montería o batida no autorizada.

STSJ de Navarra de 16 de mayo de 2008, ponente: I. Merino Zalba (JUR 2008, 294827): confirmación de la anulación del Decreto Foral 685/1996 de suspensión de aprobación de implantación de parques eólicos y derecho a la tramitación del proyecto de implantación de Parque Eólico.

STSJ de Navarra de 11 de junio de 2008, ponente: A. Rubio Pérez (JUR 2008, 363376): anulación de las condiciones impuestas en la autorización de un Sistema Integrado de Gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos por carecer de cobertura legal.

STSJ de Navarra de 12 de junio de 2008, ponente: F. J. Pueyo Calleja (RJCA 2008, 435): Plan Sectorial para la implantación de una Central Térmica incumpliendo la regla de la distancia mínima de 2000 metros aplicable en Navarra.

STSJ de Navarra de 13 de junio de 2008, ponente: J. A. Fernández Fernández: fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños derivados de accidente de circulación causado por la irrupción en la calzada de un jabalí.

STSJ de Navarra de 20 de junio de 2008, ponente: J. Miqueleiz (JUR 2008, 321605): impugnación de proyecto de tratamiento de aguas residuales desestimada porque el trazado propuesto por el recurrente es peor técnicamente y produciría más daños que los que trata de evitar.

STSJ de Navarra de 24 de junio de 2008, ponente: J. A. Hurtado Martínez (JUR 2008, 321545): infracción por cazar una perdiz estando sancionado con inhabilitación para cazar.

STSJ de Navarra de 20 de julio de 2008, ponente: A. Rubio Pérez: anulación de sanción en materia de caza porque los hechos no aparecen constatados por funcionarios públicos, sino por guardas privados de la finca a quienes no alcanza la presunción de veracidad del artículo 137.3 LRJPAC.

STSJ de Navarra de 11 de septiembre de 2008, ponente: I. Merino Zalba: sanción por funcionamiento de granja sin licencia por infracción de la LFI-PA.

STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008, ponente: J. A. Fernández Fernández: autorización de planta ultramóvil de aglomerado asfáltico.

STSJ de Navarra de 20 de octubre de 2008, ponente: I. Merino Zalba: sanción por infracción de la LFIPA debida a funcionamiento de actividad sin autorización ambiental integrada, sin que otras licencias municipales o la presentación tardía de la solicitud puedan eximir de la responsabilidad ya contraída.

STSJ de Navarra de 28 de octubre de 2008, ponente: A. Rubio Pérez: sanción procedente a adjudicatario del coto por cazar con medios prohibidos (utilización de comida como cebo para jabalí).

7.4.2. Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2 de Pamplona, de 31 de enero de 2008: sanciones por tratamiento de residuos no autorizado y por nueva actividad de gestión de residuos no autorizada que supone modificación sustancial.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2 de Pamplona, de 13 de noviembre de 2008: sanción por infracción de la Ley de Residuos consistente en emitir certificados de destrucción de vehículos fuera de uso sin realizar las operaciones de descontaminación: no es posible emitir el certificado de destrucción antes de la descontaminación.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1 de Pamplona, de 27 de junio de 2008: sanción a Ayuntamiento por la colocación de una presa fluvial para la instalación de una piscina fluvial sin autorización. Se rechaza que el consentimiento de la piscina en años anteriores constituya una autorización tácita, ni que la sanción sea contraria a una costumbre tal y como la define la ley 3 del Fuero Nuevo.

7.4.3. Sentencias de Juzgados de Primera Instancia e Instrucción

Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Tudela, de 28 de diciembre de 2007: condena por delito contra la fauna consistente en la utilización de métodos de caza no autorizados (cepos para la caza de pájaros).

Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Tudela, de 7 de enero de 2008: condena por delito contra la fauna consistente en la utilización de métodos de caza no autorizados (cepos para la caza de pájaros).

Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Tudela, de 5 de febrero de 2008: condena por delito contra la fauna consistente

en la utilización de métodos de caza no autorizados (cepos para la caza de pájaros).

Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Tudela, de 28 de diciembre de 2007: condena por delito contra la fauna consistente en la utilización de métodos de caza no autorizados (cepos para la caza de pájaros).

Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Tudela, de 17 de marzo de 2008: condena por delito contra la fauna consistente en la utilización de métodos de caza no autorizados (cepos para la caza de pájaros).

7.5. BIBLIOGRAFÍA

Ante la ausencia de trabajos científicos específicos sobre la política o la normativa ambiental de Navarra publicados en el 2008, doy noticia de las siguientes publicaciones institucionales del Gobierno de Navarra sobre el medio ambiente:

– «Entornos de Navarra» (Boletín Informativo del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente), núm. 5, abril de 2008.

– «Entornos de Navarra» (Boletín Informativo del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente), núm. 6, noviembre de 2008.

– «Estado del medio ambiente en Navarra. 2008», ed. Gobierno de Navarra, 2008.

País Vasco: ni el terrorismo es ecologista ni el ecologismo es terrorista

DEMETRIO LOPERENA ROTA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria y valoración general	711
2. Legislación	714
2.1. El canon del agua	714
2.2. Decreto 165/2008, de 30 de septiembre de inventario de suelos que soportan o han soportado actividades o instalaciones potencialmente contaminantes	716
2.3. Otros datos normativos de interés	717
3. Organización	719
3.1. Órgano de coordinación	719
3.2. Estructura orgánica	720
3.3. Órgano de participación	720
3.4. Mesa de contratación	721
4. Ejecución	722
4.1. Gobernanza	722
4.2. El Centro de Biodiversidad de Euskadi Torre Madariaga	722
4.3. Terrorismo y grupos ecologistas	723
4.4. La red de gobiernos regionales para el desarrollo sostenible .	724
4.4.1. El cambio climático	724
4.5. El anuario ambiental	
4.5.1. Calidad del aire	726
4.5.2. Calidad del agua	726
4.5.3. Suelos contaminados	726

	<i>Página</i>
4.5.4. Consumo responsable de recursos	726
4.5.5. Consumo de energía	726
4.5.6. Residuos	727
4.5.7. Para evaluar la biodiversidad	727
4.5.8. Movilidad	727
4.5.9. Artificialización del suelo	727
4.5.10. Gases de efecto invernadero (GIE)	727
4.5.11. Acciones orientadas a reducir la vulnerabilidad del cambio climático	727
5. Jurisprudencia	727
6. Problemas	728
7. Bibliografía	728

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2008 ha sido de transición, en el sentido de que los instrumentos legislativos y las decisiones políticas ya estaban tomadas con anterioridad. La tarea fundamental, al menos desde la perspectiva institucional, ha sido, por tanto, ejecutar o dar cierta velocidad a los proyectos de protección o restauración ambiental. La conclusión simple es que en el País Vasco sigue la desaceleración del deterioro ambiental, pero resulta demasiado lenta. Si hacemos una progresión de lo conseguido en los diez últimos años y lo prorrogamos a los diez próximos veremos que pocos o ninguno de los objetivos marcados van a poder conseguirse. No basta, en definitiva, buenos instrumentos y buena voluntad política. Es necesaria una coordinación institucional más firme. Así, mientras protegemos la biodiversidad con cierta energía, seguimos habilitando abundantemente superficies para ser edificadas o seguimos artificializando miles de hectáreas cada año. Mientras luchamos contra el cambio climático, autorizamos nuevas chimeneas industriales que nos alejan de Kioto, etcétera.

Por otro lado, el segundo semestre no era el momento adecuado para exigir grandes compromisos o ejercer con firmeza novedosa la dirección de la política ambiental. Por dos razones. La primera es la proximidad de las elecciones autonómicas. Teniendo en cuenta que nos hallamos ante un gobierno tripartito y que cada uno de los partidos que lo componen ha de

distanciarse estratégica y programáticamente de sus coaligados, lo usual es que el Gobierno no apruebe objetivos que pueden ser puntos de ulterior debate electoral.

La segunda es, naturalmente, la crisis económica. Los ambientalistas sabíamos que el modo de consumo iba a colapsar la economía al uso, fundamentalmente neoliberal, globalizada y sin gobierno o control racional. Pero no sabíamos ni cuándo ni cómo. Pues bien, en la actual crisis se presentan dos posibles vías de actuación. Por un lado, está la vía de los que denominaremos urgentistas, que interesa tanto a empresarios, trabajadores como instituciones. Para este mayor grupo lo urgente es crear empleo crecer con los parcialmente falsos guarismos del P.I.B. Si, como parece probable, los urgentistas consiguen poner en funcionamiento la máquina del consumo creciente, lo probable es que este parcheo dure pocos años.

Por otro lado, estamos, en minoría, supongo, los que creemos que un nuevo orden social debe ser edificado basado en tres principios básicos:

- Protección ambiental para garantizar la habitabilidad humana del Planeta
- Distribución equitativa de la riqueza
- Cambio radical de los modos de consumo en vez de conseguir cosas materiales, sustituirlas por inmateriales, tales como el conocimiento y la virtud.

La sostenibilidad no es una opción política, cultural o civilizatoria, sino una exigencia de la composición y límites de la Tierra y de nuestra propia naturaleza humana.

Lo cierto es que las medidas que se están tomando hasta la fecha no son muy esperanzadoras para la política ambiental: infraestructuras para generar empleo, no para satisfacer necesidades; y aumento del consumo con intereses crediticios rozando el 0. Ante estas medidas internacionalizadas, quienes dirigen la política ambiental se han tenido que acurrucar y tácitamente aceptar que si es para superar la crisis un sacrificio ambiental merece la pena.

Malos tiempos, sí, para la política ambiental, si se confirma que las recetas neoliberales se aproximan a dar continuidad al desarrollismo acéfalo.

No puedo terminar esta introducción sin recordar que una persona ha sido asesinada por ETA el 3 de diciembre. La mayoría, en realidad todos, los grupos políticos y los medios ven una internacionalidad política en este crimen. Y esa convicción empieza a ser discutible. Personalmente, desde que trabajo la hipótesis de que ETA no tiene objetivos políticos entiendo mejor

sus actuaciones. Sin embargo, hay casi unanimidad en aceptar que su objetivo era de política ambiental: parar las obras del Tren de Alta Velocidad. Da vergüenza tener que recordar que si queremos proteger el medio ambiente es para garantizar la vida digna de nuestra especie y de cada uno de sus individuos. Por tanto, matar a una persona y defender el medio ambiente es una *contradictio in terminis*. Bien, pero la respuesta institucional es enfrentarse a todo lo que pretende ETA, sea cual sea la calificación ambiental que merezca ese proyecto. Lo cual nos sitúa en una espiral infame.

Pero más grave que esto es el comportamiento de los grupos ecologistas que no han condenado el asesinato y sólo lo han hecho en el plano individual algunos de sus dirigentes. Pero esto lo trataré en un próximo apartado.

2. LEGISLACIÓN

Este año tampoco podemos dar noticia de la existencia de nuevas leyes que tengan como objetivo fundamental la protección del medio ambiente. Ello no obstante, voy a dar noticia de algunos reglamentos de interés y de una Ley con efectos indirectos sobre el medio ambiente. En todo caso, la norma más importante del año es, seguramente, el Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Económico y Financiero del canon del Agua. Vamos a analizar, en primer lugar, este Decreto para posteriormente enunciar otras novedades normativas de menor interés.

2.1. EL CANON DEL AGUA

Recordemos que la Directiva Marco del Agua en su artículo 9 exige:

«Los estados miembros garantizarán a más tardar en 2010:

– que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva.

a. una contribución adecuada de los diversos usos del agua desglosados, al menos en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de las costas y servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina, paga».

Estos criterios vinculantes fueron incorporados a la Ley Vasca, del Agua, de 2006, mediante los artículos 42 y siguientes, aunque con previsiones abundantes de exenciones y bonificaciones que se han trasladado así al reciente Decreto. El canon del agua es un tributo con hecho imponible, sujetos acti-

vos y pasivos, etcétera, Es cierto, de todos modos, que esta recaudación está ordenada a un fin y, por lo tanto, la Agencia Vasca del Agua (sujeto activo del canon del agua) deberá presupuestar lo recaudado a los fines determinados legalmente.

De acuerdo con el art. 4.2 del Decreto reciente el canon se aplicará:

a) Al consumo del agua (...) efectuado directamente por los propios usuarios y usuarias.

b) A cualquier consumo o utilización de agua, independientemente de su procedencia o fuente de suministro, esté asociado o no a un uso productivo, sea o no medido por contadores homologados y sea o no facturado.

En el art. 5 se establecen unas exenciones derivadas de la Ley que desarrolla. Así, quedan exentos del pago del canon del agua los consumos siguientes:

a) El realizado para los usos domésticos hasta 130 litros por persona y día.

b) El realizado para operaciones de investigación y control.

c) El realizado para operaciones de extinción de incendios o catástrofes.

d) Los usos domésticos que no dispongan de suministro domiciliario del agua.

e) La captación de agua marina en sustitución del agua dulce.

f) La reutilización o utilización no consuntiva.

g) El consumo anual inferior a 50 metros cúbicos que no proceda de suministro de red domiciliaria.

En el art. 6 se establecen las bonificaciones:

a) Bonificaciones del 95% de la base imponible

1. Uso de agua correspondiente a fuentes públicas, limpieza de calles o riego de jardines públicos.

2. Instalaciones deportivas públicas.

3. Consumo agropecuario que siga instrucciones ambientales.

4. El uso de aguas pluviales o de escorrentía.

b) Otras bonificaciones

El uso industrial se bonificará con el 70%, cuando se utilicen las mejores técnicas disponibles o se posea una certificación ambiental.

De acuerdo con el artículo 16 el tipo de gravamen se establece en seis céntimos de euro por metro cúbico de agua.

En la Disposición Transitoria Primera de una manera algo confusa se establece que el uso doméstico del agua no comenzará a exigirse hasta que la media de consumo por habitante no supere los 130 litros / día en el País Vasco.

Detrás de esta decisión se halla la exención establecida por la Ley de 130 litros / día como reconocimiento del derecho humano al agua. La idea ya la he defendido en otra parte. Pero aquí parece haberse planteado un problema de gestión reseñable. En efecto, habría que cruzar los datos del padrón con los datos de los suministradores y restar el mínimo exento. Aunque no se ha dicho de forma expresa, tanto los suministradores como la Agencia Vasca del Agua (URA) han considerado que los costes de gestión del canon pueden resultar superiores a lo recaudado. Es por ello que se remite a un ulterior Decreto la puesta en vigor del canon para usos domésticos.

Otra cosa muy distinta son las exenciones o bonificaciones para usos agropecuarios o industriales, que ya estaban previstos en la ley aunque sólo cuando se utilicen las mejores técnicas disponibles. La redacción del Decreto permite lecturas más laxas. En todo caso el juicio de conformidad con la Directiva sólo podrá hacerse tras varios años de práctica y sólo si ésta se desvía de los criterios allá establecidos podrá calificarse una actuación puntual como ilegal.

2.2. DECRETO 165/2008, DE 30 DE SEPTIEMBRE DE INVENTARIO DE SUELOS QUE SOPORTAN O HAN SOPORTADO ACTIVIDADES O INSTALACIONES POTENCIALMENTE CONTAMINANTES

Para la elaboración de este Decreto se han tenido en cuenta la Ley Vasca 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, que establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. De la primera norma existe un Anexo II y de la segunda un Anexo I; en una se especifican las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo; y, en la otra, la producción, manejo o almacenamientos de sustancias peligrosas o combustibles en una cierta cantidad.

Estas circunstancias normativas afectan enormemente a los titulares de las instalaciones o suelos. Recuérdese que el otorgamiento de cualquier licencia debe ir acompañado de una declaración de calidad del suelo emitido por el órgano competente de la Comunidad autónoma.

La aplicación de estas dos normas exigirá la aprobación cabal del inventario de los suelos afectados por las mismas. Debe recordarse, igualmente, que el inventario se halla muy vinculado al Registro administrativo de la calidad del suelo ex art. 35 de la Ley 1/2005, de 4 de febrero, ya citada.

Una vez aprobado el inventario en el Anexo correspondiente es exigible un sistema de actualización del mismo cuyo procedimiento se establece en el Decreto. Así en su art. 3 se indica que el expediente de inclusión o exclusión de un suelo en el inventario se podrá iniciar tanto de oficio como a instancia de parte. En ambos casos habrá de acompañarse del pertinente informe técnico. Se abre, igualmente, un período de información pública de sólo 15 días antes de que la consejera apruebe por Orden la inclusión o exclusión.

El inventario, en realidad, es un instrumento muy simple ya que contiene: a) el código de identificación del suelo inventariado, y b) Municipio y Territorio Histórico en que se ubique.

Finalmente la Disposición Adicional Única exige que el inventario se publique cada tres años para que las actualizaciones consten también en el BOPV.

2.3. OTROS DATOS NORMATIVOS DE INTERÉS

a) En el BOPV de 19 de junio de 2008 se publicó un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril del mismo año. El contenido es la incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y su sector público.

Hay numerosos criterios ambientales que se incorporan a cualquier tipo de contrato. Creo que merece destacarse, únicamente a los efectos de dar noticia de este Acuerdo, los siguientes:

- Vehículos con bajas emisiones de CO₂ y partículas.
- Edificios diseñados, construidos o rehabilitados incorporando criterios de sostenibilidad.

- Ordenadores eficientes energéticamente, alto grado de reciclabilidad y baja presencia de sustancias peligrosas.

- Mobiliario de oficina fabricado con madera proveniente de gestión forestal sostenible.

- Limpieza con métodos y prácticas y productos más respetuosos con el medio ambiente.

- Alimentos procedentes de la agricultura ecológica en los comedores y servicios de catering.

- Papel con contenido de fibras recicladas

b) La Ley 7/2008, de 25 de junio, que modifica la Ley de actividad comercial de 27 de mayo de 1994

Tras al menos dos décadas de despropósitos con la creación de grandes superficies comerciales en el extrarradio con las terribles consecuencias de matar el comercio urbano y la vida social en la calle y, desde el punto de vista ambiental, multiplicar el uso del coche privado para simplemente hacer la compra, esta segunda modificación trata de volver a la ciudad compacta propia de los países europeos. Sus precedentes están en la Estrategia Territorial europea aprobada en Postdam en 1999 y, especialmente, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre servicios en el mercado interior. Igualmente en las leyes del Suelo tanto estatal como autonómica, por ser recientes se recogen estos criterios de ciudad compacta.

El texto es ambientalmente correcto, pero permite, como es frecuente, que quienes no conocen o aceptan la problemática ambiental hagan lecturas suaves a meramente ornamentales del texto de la ley. En definitiva, lo que aparece en el Boletín Oficial no parece que guarde relación con lo que vemos en la calle. Y otra cosa, admitido el desastre de las grandes superficies comerciales en el extrarradio, ¿por qué no se inicia un plan de desmantelamiento antes de que la crisis cierre la mayoría de los comercios urbanos?

c) Se encuentra en fase de Información Pública el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Red Ecológica Europea Natura 2000 en el ámbito de la comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 19 de noviembre del 2008)

d) El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el BOPV la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política agraria y alimentaria. Como puede comprenderse es una Ley que no afecta sustancialmente a la sostenibilidad y al medio ambiente en general. El tenor del texto y su filosofía es establecer las bases

para que un principio básico en la actualidad denominando seguridad alimentaria pueda incorporarse a la política de la Comunidad Autónoma Vasca.

Así, la protección del medio ambiente aparece:

– Art. 7.2, las explotaciones agrarias vascas desarrollarán modos de explotación acordes con la protección ambiental, de los ecosistemas y los paisajes agrarios.

– Art. 29.1, los abonos, semillas y productos fitosanitarios deben utilizarse con respeto, entre otras cosas, al medio ambiente.

– Art. 45.2, cuando habla de la producción forestal exige que las técnicas selvícolas sean respetuosas con el medio ambiente.

Al exigirse licencia de actividad para las explotaciones agrarias se ha añadido un párrafo 2 al artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País vasco, con el siguiente tenor:

«2. Cuando la actividad afectada se encuentre en el ámbito de aplicación de la Ley de Política agraria y alimentaria se está a lo dispuesto en el artículo 10 de la citada disposición».

Esta previsión parece un desapoderamiento de las competencias del Departamento de medio ambiente en materia de licencias de actividad. En todo caso, habrá que esperar a su aplicación práctica para conocer su contenido real.

e) Orden de 15 de octubre de 2008 de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueba el Plan de prevención y gestión de residuos peligrosos 2008-2011. De este modo se cumplen las previsiones de la Estrategia para el desarrollo sostenible 2002-2020.

3. ORGANIZACIÓN

Este año pasado ciertamente no ha habido grandes modificaciones en las estructuras organizativas. Una vez puesta en funcionamiento la Agencia del Agua (URA) han sido cuestiones de detalle.

3.1. ÓRGANO DE COORDINACIÓN

El Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, sustituye al inicial de 1984, en la regulación de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. La definición que hace de la Comisión el art. 1 es: «La Comisión de Ordena-

ción del Territorio del País Vasco es el órgano superior consultivo y de coordinación de la administración del País Vasco en el área de actuación de la Ordenación del Territorio, del litoral y del urbanismo».

Los informes que emita la Comisión resultan en algunos casos vinculantes, a tenor del art. 5. Lo cual indica que su carácter es mixto, consultivo y, en ocasiones, plenamente ejecutivo.

Su composición incluye como Presidenta a la Consejera de Ordenación del Territorio y Vicepresidenta a la Viceconsejera. A continuación se incorporan representantes de los Departamentos de Interior, Industria, Comercio y Turismo, Vivienda y Asuntos Sociales, educación, Universidades e Investigación, Sanidad, Cultura, Transportes y Obras Públicas y Agricultura, Pesca y Alimentación. Además el Viceconsejero de medio ambiente y los Directores de Biodiversidad, Ordenación del Territorio y Evaluación de impacto ambiental del Gobierno Vasco. También el Director de la Agencia del Agua, dos representantes de cada Diputación foral; y un representante municipal por cada territorio Histórico. Como se ve, muchos componentes, aunque puedan funcionar por Secciones y Ponencias.

La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco es el órgano superior consultivo y de coordinación de la Administración del País Vasco en el área de actuación de la ordenación del territorio, del litoral y del urbanismo. El Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, ha remozado completamente su estructura por las principales razones de adecuarse a la ley del suelo y urbanismo de 2006 y a la estructura actual del Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio.

3.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA

El Decreto foral 36/2008, de 20 de mayo, fijó una estructura actualizada del Departamento de desarrollo sostenible en Gipuzkoa. Nada reseñable. En todo caso debe recordarse que las Declaraciones de Impacto ambiental de sus proyectos los hacen las propias Diputaciones.

3.3. ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN

El Decreto Foral 70/2008, de 9 de septiembre por el que se aprueba el reglamento del consejo de la Bicicleta de Gipuzkoa trae su causa en la Norma Foral 1/2007, de 24 de enero de Vías ciclistas del Territorio histórico de Gipuzkoa. De acuerdo con el art. 3:

«El Consejo de la Bicicleta de Gipuzkoa se caracteriza por ser un órgano consultivo, asesor y de concertación y participación de las administraciones, instituciones, agentes sociales y empresariales vinculados a la bicicleta y la movilidad ciclista de Gipuzkoa».

En el art. 5 se citan sus funciones que podemos resumir en dos: emisión de informes y formulación de propuestas.

Su composición (art. 6) es también nutrida:

- Presidente, el Diputado Foral de Desarrollo Sostenible
- Vicepresidente, el Director General del Departamento
- Un vocal de cada grupo político de las Juntas Generales
- Un vocal en representación de los Departamentos de carreteras, transportes y deportes
- Un vocal del Gobierno Vasco
- nueve vocales en representación de los ámbitos comarcales del Territorio
- Dos vocales en representación de aquellos municipios de reconocida trayectoria en materia de movilidad ciclista
- Un vocal en representación del Observatorio de la Bicicleta de San Sebastián
- Ocho vocales más en representación de asociaciones de diversa naturaleza pero concernidas por la movilidad.

3.4. MESA DE CONTRATACIÓN

Por Orden de 5 de mayo de 2008, de las Consejeras de Hacienda y Administración Pública y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se creó la Mesa de Contratación de la Agencia Vasca del Agua. Únicamente damos la noticia porque su contenido no es relevante. Sin embargo, si era necesario crearla ya que la Agencia puesta en funcionamiento el 2008 no tiene naturaleza de ente público de derecho privado, esto es, le es aplicable la legislación de contratación de las Administraciones públicas.

4. EJECUCIÓN

4.1. GOBERNANZA

El equipo que ha dirigido el Departamento de medio ambiente en su cuarto año de gestión estaba perfectamente coordinado para seguir con los proyectos previamente aprobados. No puede, por consecuencia resaltarse ningún factor novedoso y visible. Existen conflictos interinstitucionales visibles frente a actuaciones del Gobierno central y de las Diputaciones Forales. Es una simple consecuencia del complejo sistema administrativo que tenemos y de la relativamente frecuente concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico. Uno intuye que dentro del propio Gobierno Vasco hay tensiones interdepartamentales, y en no pocas ocasiones gana la visión desarrollista frente a la perspectiva sostenible. Pero, en general, la ejecución de la política ambiental ha sido la prevista, escasa para unos y excesiva para otros.

Debe destacarse la continua y operativa actuación de la Consejera en eventos internacionales de envergadura. Es el Departamento, sin duda, con más actividad en proyectos internacionales.

4.2. EL CENTRO DE BIODIVERSIDAD DE EUSKADI TORRE MADARIAGA

A mediados del 2008 se ha inaugurado, dentro de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, el centro de Biodiversidad. Los objetivos genéricos son impulsar la conservación y promover el uso sostenible de la Biodiversidad así como difundir su conocimiento para contribuir y asesorar la toma de decisiones políticas.

Desde el punto de vista organizativo se divide en:

- a) Unidad de conocimiento con estas funciones:
 - Recoger y sistematizar la información científica sobre Biodiversidad.
 - Desarrollar e impulsar la investigación aplicada sobre Biodiversidad.
 - Elaborar recomendaciones para la toma de decisiones.
 - Promover el conocimiento científico de la Biodiversidad.
- b) Área de participación pública con lo siguiente:
 - Exposición permanente.
 - Exposiciones temporales.
 - Área destinada a congresos, talleres, etcétera.

- Observatorio de la marisma.
- Centro de documentación pública sobre Biodiversidad.

A su financiación contribuyen el Gobierno Vasco, Departamento de Medio ambiente, en concreto, su entidad gestora es el IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental. Estos datos han sido obtenidos en la web: www.torre-madariaga.org.

4.3. TERRORISMO Y GRUPOS ECOLOGISTAS

Los grupos ecologistas y comunidades vecinales que se oponen a algún proyecto por motivos ambientales viven unas contradicciones intensas en el País Vasco y Navarra que avergüenzan a propios y ajenos. Tras el asesinato de Inaxio Uría el 3 de diciembre, la amargura se apoderó de los que luchan con convicción en contra del Tren de Alta Velocidad y los que utilizan esa plataforma AHT Gelditu (parar el TAV) como simple factor de desestabilización social.

El momento más repugnante de esta dramática situación se produjo el 7 de diciembre, cuatro días después del asesinato. Pues bien, un grupo se manifestó en Bilbao contra el TAV, sin mencionar el asesinato porque no se habían puesto de acuerdo en los términos. Esto tiene lugar por una razón que no se puede seguir dulcificando por más tiempo. En cualquier lugar en que aparecen miembros de la autodenominada Izquierda Abertzale (difícilmente puede ser de izquierdas quien cierra los ojos antes los asesinatos) el movimiento se para. Lo cierto es que tienen una organización interna superior a cualquier otra organización social o política y tiene dos encomiendas que practican sin desmayo, la primera infiltrarse en todos los movimientos sociales, la segunda obedecer sin réplica o crítica alguna a todo lo que haga o diga ETA, en el ámbito público.

Las palabras fetiche que distinguen a los ciudadanos normales de ellos son las siguientes palabras: condena o lamento. Las personas de la Izquierda Abertzale han llegado recientemente a lamentar los asesinatos pero nunca a condenar.

Esta es la raíz del vergonzoso comportamiento de la Plataforma AHT gelditu: unos partidarios de lamentar y otros de condenar. Y entremedio una búsqueda alocada de eufemismos que al final ni unos ni otros aceptan, concluyendo no pronunciarse a título colectivo y respetando cualquier condena individual. Al menos esto es bien visible en el Grupo ecologista Eguzki o en Ekologistak martxan, asociados a Ecologistas en acción.

La triste conclusión es una condena, al parecer no propiciada por las delegaciones vascas, firmada por los más altos dirigentes de algunas organizaciones con sede en Madrid.

Voy a reproducir sus primeros párrafos porque son de un alto valor.

«Otra vez volvemos a ver cómo se trata de utilizar por parte de ETA la causa ecologista, en esta ocasión para justificar el asesinato de una persona. Hartos y con profundo dolor queremos hacer llegar a la familia de Ignacio Uría nuestra solidaridad y apoyo. Y queremos además levantar de nuevo nuestra voz como representantes de organizaciones de defensa del medio ambiente para condenar esta violencia repugnante.

Queremos decirlo alto y claro. Este crimen no solo es una atrocidad injustificable, sino que perjudica gravemente a la causa que pretendidamente defiende. ETA no solo hace daño a la sociedad vasca, también perjudica gravemente el medio ambiente al distorsionar y pervertir cualquier campaña ecologista en la que se mete por medio. ETA mata a las personas y también lesiona y hiere de gravedad las causas y las ideas».

Firma el escrito el Director de Greenpeace España, el Secretario General de WWF/Adena, el Coordinador de ecologistas en acción, el Director de SEO/Birdlife y la Secretaria General de Amigos de la Tierra. Trágicamente ningún representante de grupos ecologista del País Vasco.

4.4. LA RED DE GOBIERNOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

4.4.1. El cambio climático

Dada la indiscutible preocupación prioritaria sobre el cambio climático en el ámbito internacional, la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (NRG4SD) durante el pasado año ha tenido también esta prioridad. De forma autónoma, tienen aprobado un plan de trabajo, a estos efectos, basado en unos principios:

- Prueba científica de la existencia del calentamiento Global
- Cambio climático y Desarrollo humano

Lo cierto es que las regiones como poderes públicos son responsables en gran medida de las políticas de prevención ante el cambio climático. Por consiguiente se han obligado entre si mismas a seguir su propia política, por supuesto en coordinación con otros organismos internacionales, siempre en busca del mayor grado de compromiso y eficacia que pueda exigirse. De este modo se hallan plenamente comprometidos con la Hoja de Ruta de Bali

aprobada en diciembre del 2007. Para ello se plantea aplicar los cuatro cimientos en que se basa el citado compromiso: adaptación, contención, cooperación tecnológica y financiación. Todo ello de acuerdo con los principios del Convenio de la ONU sobre cambio climático, especialmente el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades correspondientes.

Todo ello se incardina perfectamente en la Declaración de Saint Malo, Bretaña, el 29 y 30 de octubre de 2008. Pero esta Cumbre también supuso un cambio enorme en la importancia que está ganando la Red. Así, se firmó una carta de intenciones con la UNDP y la PNUMA. El evento fue denominado Cumbre mundial de las Regiones sobre cambio climático: las Regiones en acción. Para este fin la Red y ambos programas de la ONU se comprometen a establecer una asociación (partenariado). Este partenariado toma el siguiente nombre: «UN-regions Partnership. Towards Carbon Neutral and Climate Change Resilient territories».

El documento está firmado, además de por las intuiciones citadas, por el Secretario General de la Asamblea Europea de las Regiones, el Secretario general de la Asociación internacional de Regiones francófonas y otros cinco grupos que tienen que ver con el cambio climático o con regiones asociadas.

El evento no puede considerarse uno más de los convocados por la Red ya que asistieron 650 delegados que representan a 99 regiones y otros 30 de niveles no tan descentralizados. Había representantes de todos los continentes.

En definitiva una estructura complementaria de carácter internacional está ya vertebrada y en funcionamiento. Tiene estatus de observador en el Convenio Marco sobre cambio climático (UNFCCC), en el Consejo de administración / Foro Ambiental ministerial (GC/GMEF) y está a punto de obtener el estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC.

Finalmente recordemos que en la Red fue fundada por impulso principal del País vasco, habiendo sido copresidente de la Organización hasta esta reunión de Saint Malo.

En la actualidad están también Andalucía, Aragón, Cataluña y Galicia.

4.5. EL ANUARIO AMBIENTAL

El documento publicado a finales del 2008 sintetiza los antiguos Informe de sostenibilidad y el informe de indicadores ambientales. De modo que el

propósito es publicar en adelante un «Anuario ambiental». Como expuse el año pasado se divide el informe en varios apartados.

4.5.1. Calidad del aire

El anuario dice que mejoramos ya que el 93% es de calidad buena o admisible. La verdad es que no creo que tengamos problemas en este apartado, pero si en 2005 teníamos 94.55% y ahora no llega al 94% podemos decir que es estable, pero dudo que pueda hablarse de tendencia a la mejora.

4.5.2. Calidad del agua

– Aguas de consumo. Leve mejoría de 82% en 2005 y 85% en 2007, en relación con la población servida por EDAR.

– Aguas de baño. Aquí el objetivo de 2010 se cumplió en 2007, el 95% tiene ya una calidad buena o aceptable.

4.5.3. Suelos contaminados

Si en el 2007 habíamos recuperado 178 Ha., en el 2008 han sido 258 Has. Esta actuación avanza lentamente pero con una tendencia positiva muy clara.

4.5.4. Consumo responsable de recursos

El agua es el único que ha sufrido un decremento de consumo. Tanto los materiales, como el suelo y la energía siguen subiendo. La única buena noticia de este apartado es que el PIB se distancia cada vez más del consumo de los elementos que acabamos de citar.

4.5.5. Consumo de energía

Han crecido lentamente en industria, transporte y residencial. Sin embargo, en agricultura y pesca el descenso ha sido dramático. Esto debe hacer pensar a los responsables políticos porque la tendencia a su desaparición ponen en grave riesgo la seguridad alimentaria, polar básico, como es generalmente aceptado, del desarrollo sostenible. En todo caso, el País vasco en materia de seguridad energética y energías renovables ocupa un lugar de subdesarrollo que nadie parece querer enmendar.

4.5.6. Residuos

– Peligrosos y urbanos. Los primeros se mantienen y los urbanos crecen levemente.

– Reciclaje. También una leve mejoría

4.5.7. Para evaluar la biodiversidad

Sólo nos aportan los datos de la superficie dedicada a la agricultura ecológica, y efectivamente hemos pasado del 1061 Ha. a 1109. No tenemos un verdadero sistema de baremación de la biodiversidad, que incluya biocantidad, esto es, los datos no se pueden considerar científicos.

4.5.8. Movilidad

Como ya viene siendo habitual en este apartado, cada vez estamos peor. Así, en el 2003 el 59.6% del transporte era público y el 34.6% era en automóvil. Las cifras evaluadas para el 2007 dan un 56.8% para el transporte público y el 38.65 para el automóvil. Sin comentarios

4.5.9. Artificialización del suelo

Por la acción urbana sube de 273 a 454 Has., mientras que en infraestructuras baja del 58 Has. 27 Has.

4.5.10. Gases de efecto invernadero (GIE)

El País Vasco está lejos de cumplir con los objetivos europeos derivados del protocolo de Kyoto ya que estamos en +21% respecto del año base. Nuestro gran consuelo es que España está en la estratosfera, se halla +52% respecto del año base.

4.5.11. Acciones orientadas a reducir la vulnerabilidad del cambio climático

De 4 acciones en funcionamiento hemos pasado a 7. La evolución es positiva pero el compromiso de 23 medidas para 2010 parece difícil de alcanzar.

5. JURISPRUDENCIA

No hemos encontrado nada especialmente reseñable. Pero citamos algunas sentencias del Tribunal Supremo atinentes al Gobierno Vasco.

A) Sentencia del 10 de junio de 2008. Es un caso de vertedero de inertes al que se exige actuaciones para que la normativa que entra en vigor el 16 de julio de 2009 pueda aplicarse desde el primer día. El T.S. da la razón a la Administración.

B) Sentencia de 29 de abril de 2008. El Departamento de Industria da autorización de reclasificación de Cantera del grupo A al C y automática concesión a la empresa que ya venía realizando las extracciones. En lo que a nosotros interesa, el Ayuntamiento de ERMUA recurrió y fueron declaradas nulas las actuaciones por ausencia de previa Evaluación de impacto ambiental, por la sentencia de instancia. Y declarada la inadmisibilidad del recurso en casación.

6. PROBLEMAS

Como ya he mencionado, el problema de más incidencia mediática es la construcción de las vías que, entre otros usos, albergará el TAV. La intervención de ETA ha eliminado *ad radice* la posibilidad de que cualquier propuesta vecinal de mejora pueda tener algún éxito.

Otro problema que permanece es la Incineradora de Gipuzkoa, pero hay unanimidad en los partidos y es hartó improbable que los movimientos sociales, de cualquier tipo obtengan alguna satisfacción.

La construcción del Puerto exterior de Pasaia es un conflicto que no se ha sustanciado todavía, pero como ya apunté aparenta haber acuerdo entre PNV y PSOE. Solo la crisis podrá salvar los acantilados que se requieren por una infraestructura innecesaria, teniendo el superpuerto de Bilbao tan cerca e infrautilizado.

El procedimiento que se está siguiendo para un proyecto de Petronor en el Municipio de Muskiz, poner una chimenea industrial para simplificar, creo que puede darnos noticias de interés jurídico en el futuro, dado que los vecinos del municipio están movilizados, aunque no pueda determinar el porcentaje de vecinos contrarios al proyecto.

7. BIBLIOGRAFÍA

ARLUCEA RUIZ, ESTEBAN, «Conceptos ambientales básicos de la Constitución de 1978», IVAP, 2008.

GARCÍA URETA, AGUSTÍN, «Realidad ambiental y expectativas económicas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de

8 de enero de 2008 (Parque Natural de Fuentes Carrionas)», RVAP n° 81, 2008.

SABALZA HERNÁEZ, ALAIN, «La Consagración jurídica del paisaje a través del convenio europeo del paisaje», IVAP, 2008.

URIARTE RICOTE, MAITE, «La Contaminación acústica de aviación civil», IVAP, 2008.

URRUTIA LIBARONA, IÑIGO, «Cultivos transgénicos y cláusula de salva guarda. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2007», RVAP n° 80, 2008.

Principado de Asturias: la apuesta por el desarrollo sostenible

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ
GONZALO VILLARINO SAMALEA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria y valoración general	732
2. Legislación	736
2.1. Energía	736
2.2. Espacios naturales	739
2.3. Flora y Fauna	741
3. Organización administrativa	741
4. Ejecución	749
5. Jurisprudencia ambiental destacada	750
6. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales	753
7. Apéndice informativo	753
7.1. Departamentos con competencias en la materia	753
7.2. Entidades y sociedades públicas con responsabilidades medioambientales	754
7.3. Leyes aprobadas	754
7.4. Reglamentos aprobados	754
7.5. Planes y programas	755
7.6. Resoluciones judiciales	756

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2008 he venido marcado por dos hechos que han condicionado la acción administrativa en el ámbito medioambiental: por una parte, la prórroga presupuestaria consecuencia de la falta de apoyos en la Junta General del Principado de Asturias al proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma presentado por el Gobierno en minoría de la FSA-PSOE; por otra parte, el acuerdo presupuestario y de gobierno alcanzado, el 31 de octubre de 2008, por la FSA-PSOE e IU-Bloque por Asturias-Los Verdes, que implica la entrada en el gobierno de la coalición de izquierdas y una nueva estructura del gobierno que ha afectado a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural.

De conformidad con la Declaración Política públicamente emitida por la mencionada coalición es voluntad de la misma garantizar una mayor estabilidad política para afrontar la crisis desde el compromiso social y los nuevos retos que este nuevo escenario representa. En este sentido, la coalición de gobierno, consciente de que esta nueva situación puede tener efecto en la actividad y el empleo, considera imprescindible continuar con las políticas orientadas a la consolidación en Asturias de un sistema económico equilibrado, diversificado y sostenible. Todo ello, en un marco general de búsqueda de unos mayores niveles de cohesión social, así como del necesario desarrollo del Estado de bienestar del Principado de Asturias, *desde la apuesta por la sostenibilidad y la protección del medio ambiente.*

A tales efectos, se manifiesta la voluntad de acometer una acción de gobierno caracterizada por las siguientes notas que, a continuación exponemos, agrupadas por sectores. En materia de *turismo* se considera que el turismo de calidad va indisolublemente unido a un uso del territorio de forma sostenible, tanto en el diseño de infraestructuras como en los usos de unos espacios cuya belleza va ligada de forma indisoluble, en muchos casos, a su fragilidad. Para consolidar este modelo de turismo de calidad y sostenible en esta legislatura se impulsarán la elaboración de las Directrices Sectoriales de Turismo; la adhesión a la Carta Europea de Turismo Sostenible; el fomento del Turismo Rural y de Naturaleza; y la mejora de la accesibilidad para garantizar el uso de los recursos públicos y privados por los discapacitados físicos y sensoriales.

Por lo que respecta al *medio rural*, se proclama la voluntad de mantener el esfuerzo inversor en los espacios rurales, compensando con recursos propios la reducción de fondos comunitarios. Tales inversiones irán encaminadas a: desarrollar un modelo productivo sustentado en la explotación familiar agraria; desarrollar los contratos de explotación sostenible; aprobar un Plan

Estratégico de producción ecológica; la ejecución del Plan Forestal; el apoyo a los mercados locales y sus productos; el desarrollo de la Ley estatal de Desarrollo Sostenible en el Medio Rural; y la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible en el Medio Rural.

La *planificación territorial* es otro de los campos de acción administrativa de elevada incidencia en el medio ambiente. En este campo el Gobierno del Principado de Asturias ha manifestado su decidida voluntad de revisar las Directrices de Ordenación del Territorio que incluya criterios para limitar el crecimiento urbanístico especialmente en la costa, la cordillera y zonas sensibles. Además, y como desarrollo de las Directrices Subregionales de la Franja Costera y las previsiones del POLA, se procederá a elaborar el Plan de Suelo no Urbanizable de Costas, el de Áreas Arqueológicas y el de Áreas degradadas por la Edificación. A través del desarrollo del Plan de Suelo No Urbanizable, se establecerá el régimen pormenorizado de usos permitidos en la franja litoral. También es intención del Gobierno promover, en los nuevos desarrollos residenciales, el modelo de ciudad compacta y continua, que evite la ocupación aleatoria de suelo y que optimice las inversiones públicas en infraestructuras y dotación de servicios y en los núcleos rurales, perseguir el mantenimiento de la tipología y diseño tradicionales, integrados en el entorno natural.

Dos grandes objetivos se trazan en materia de *Espacios Naturales*. En primer lugar, la revisión del PORN con la incorporación de nuevos espacios y ecosistemas, tanto marinos como terrestres, con refuerzo de la figura de los Paisajes Protegidos, la Declaración de los Paisajes Protegidos de la Costa Occidental y Oriental, dotándose de una protección específica para los corredores ecológicos. En segundo lugar, pero no menos importante, la elaboración de una Ley de Biodiversidad y Paisaje.

Finalmente, el gran objetivo trazado, –vertebrador de todas las políticas gubernativas autonómicas, sean éstas de índole estrictamente ambiental o no–, es el de la *sostenibilidad*. A continuación exponemos las acciones precisas en las que el Principado de Asturias desea concretar el principio de sostenibilidad:

– Impulsar el ahorro energético y fomentar el uso de las energías renovables, así como el ahorro y la mejora de la eficiencia energética de la industria, el transporte y los hogares deberá ser una prioridad en la política asturiana en materia de energía. Medidas que se aplicarán a la administración autonómica y el sector público asturiano. El Principado de Asturias incluirá el análisis de sostenibilidad en sus acciones y actuaciones en aquellos casos que corresponda en sintonía con la Estrategia de Sostenibilidad.

- Programa contra el Cambio Climático
- Desarrollo de planes concretos para disminuir y vigilar la contaminación del aire, las aguas y los suelos. Se establecerán indicadores y objetivos de reducción cuantificados y temporalizados. Ampliación y mejora de la red automática de control de la calidad del aire.

- Desarrollo Red Asturias 21 y Plan de Ciudades Sostenibles
- Elaboración de una Ley de Protección Ambiental.
- Dentro del marco europeo, impulso de un sistema que grave las actividades y vertidos contaminantes y el consumo excesivo de recursos naturales, suelo, etc. y favorezca la utilización de tecnologías menos contaminantes y más ahorradoras de energía y/o recursos naturales.

- Gestión de Residuos. Programa de gestión de residuos, cofinanciado por el Gobierno de Asturias, Cogersa y Ayuntamientos, que permita alcanzar en esta legislatura los siguientes objetivos: a) Incrementar sustancialmente los actuales niveles de recogida selectiva y reciclaje de papel envases, cartón y vidrio en Asturias; b) Implantar un sistema de recogida selectiva domiciliaria y en grandes centros productores de orgánica en todos los núcleos de población de más de 10.000 habitantes; c) Aumentar el número de puntos limpios en el conjunto de la Comunidad Autónoma y mejorar su gestión de tal manera que se garantice su atención continuada; d) Diseñar y comenzar a desarrollar un Plan de Gestión de Iodos que evite su vertido; e) Poner en marcha un sistema eficiente de recogida y tratamiento del aceite doméstico usado en todos los núcleos de población mayores de 10.000 habitantes; f) Impulsar un programa de colaboración con las entidades e iniciativas sociales que operan en el campo del reciclaje y la recuperación de

Residuos; g) Impulsar un programa de educación ambiental en todos los centros educativos de Asturias; h) Desarrollar políticas específicas que permitan la reducción del volumen de residuos generados.

- Gestión de Agua. La necesidad de actualizar la planificación hidráulica con la aplicación de la Directiva Marco de Aguas y la Directiva sobre Calidad del Agua, junto a la obligación de dar respuesta a las demandas de abastecimiento en el Principado, conlleva la puesta en marcha de un conjunto de medidas orientadas a un uso racional de los recursos existentes basado tanto en medidas de ahorro como de un eficiente aprovechamiento que asegure el suministro y garantice la calidad exigible para el consumo humano. En cuanto a las medidas de ahorro y eficiencia, destacamos: a) Impulso, en colaboración con los respectivos Ayuntamientos, de actuaciones de mejora en las redes de distribución de agua potable con el fin de minimi-

zar las pérdidas identificando los puntos de fugas y renovando las redes donde sea necesario; b) Coordinación con los Ayuntamientos para la implantación de ordenanzas dirigidas a fomentar el ahorro de agua y una política tarifaria por tramos que estimule el ahorro y penalice el consumo excesivo; c) Puesta en marcha de campañas de sensibilización sobre métodos de ahorro y uso eficiente del agua por los ciudadanos asturianos; d) Mediante la aplicación del Código Técnico de Edificación, incorporación de método de ahorro en los domicilios y en locales públicos, especialmente en los que exista uso importante del agua como los centros deportivos; e) Incorporación sistemática de aguas grises; f) Estudio de las posibilidades de reutilización de aguas residuales depuradas; y, por último, g) Participación social, de manera que –en el marco de la legislación estatal como consecuencia de la transposición de la Directiva Marco de Aguas–, se regulará en Asturias la participación social en materia de gestión.

El Gobierno asturiano ha dado ya el visto bueno a la *Estrategia de Desarrollo Sostenible* de la región, cuyos objetivos generales son los que anteriormente hemos expuesto. La aprobación tuvo lugar en el Consejo de Gobierno del 20 de noviembre de 2008, trámite que permitió la remisión del documento a la Junta General del Principado. En el documento se destaca también la importancia de profundizar en las políticas transversales que afectan al conjunto de la sociedad y de la Administración para poder progresar en el objetivo de la sostenibilidad. Por este motivo, la Estrategia define además algunas claves necesarias, como la integración de las variables económica, social y ambiental; la actitud ejemplarizante de la Administración; la cooperación y coordinación institucional entre las distintas Administraciones; la participación ciudadana en los procesos de revisión de la legislación y su aplicación; y la solidaridad internacional, con especial atención a las amenazas del cambio climático y las crisis alimentaria global.

La Oficina de la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, ha sido la encargada de elaborar y actualizar el documento de la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias que fue remitido a todos los departamentos del Gobierno relacionados con la materia, desarrollándose asimismo diversas reuniones de trabajo.

Este nuevo documento fue presentado al Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias, creado por Decreto 58/2008, de 26 de junio, coincidiendo con la celebración de la primera reunión del Pleno, el día 23 de septiembre de 2008. Sus miembros, entre los que se encuentran los máximos responsables de la Federación Asturiana de Empresarios (FADE), UGT y

CCOO, valoraron positivamente la Estrategia como instrumento válido para avanzar en materia de sostenibilidad en la región.

Como resultado de esta reunión del Pleno, se abrió para sus miembros un período de participación para que pudieran realizar comentarios y sugerencias adicionales. Por otra parte, desde el mes de octubre de 2008, el documento está disponible en la web www.asturias.es para conocimiento y aportaciones de todos los ciudadanos. Es intención del Gobierno regional promover foros de participación en distintas partes de la geografía asturiana para favorecer la implicación social en la definición del modelo asturiano de sostenibilidad.

2. LEGISLACIÓN

A lo largo de 2008, la Junta General del Principado de Asturias no ha llegado a aprobar ninguna norma de rango legal directamente relacionada con el medio ambiente.

Por el contrario, ha sido copiosa la producción normativa reglamentaria. Posponiendo el estudio de los reglamentos organizativos para el epígrafe siguiente y centrándonos en los reglamentos ejecutivos resulta preciso mencionar los siguientes Decretos de indudable trascendencia para la preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

2.1. ENERGÍA

El Decreto 42/2008, de 15 de mayo, aprueba definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica. Tras algunos años de paralización en el sector, el Gobierno del Principado de Asturias en su ánimo de fomentar la utilización de fuentes energéticas limpias y renovables, levantó la moratoria con la aprobación del citado Decreto, el cual ha recibido una entusiasta acogida por parte de los sectores empresariales del ramo. Las Directrices se redactan de acuerdo con lo previsto en el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (TROTU), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, y tienen por finalidad la ordenación de la localización de las instalaciones de aprovechamiento de energía eólica en la región a fin de minimizar su impacto territorial. Constituyen asimismo un instrumento expresivo de los fines y objetivos de la política territorial del Principado de Asturias en materia de generación eólica de energía eléctrica en cualquiera de sus modalidades y con cualquier potencia, ya se destine ésta a la producción industrial de energía, el autoconsumo, la investigación o

ensayo de nuevos prototipos y tecnologías de generación eólica o la investigación de los recursos eólicos.

Como instrumento para la ordenación territorial, las Directrices pretenden lograr una ordenación coordinada de las actividades eólicas de generación eléctrica con objetivos específicos tales como promover el desarrollo de la energía eólica, clarificar los trámites administrativos, regular las nuevas implantaciones, establecer condiciones de las instalaciones, orientar a los planeamientos urbanísticos, y crear un marco legal para el desarrollo de las instalaciones de pequeña potencia, las de ensayo, experimentación y de investigación de recurso eólico. Al respecto, queremos subrayar la especial importancia que reviste la Memoria de las Directrices, auténtico documento para la evaluación del impacto de las actuaciones previstas, cuyos Planos de Información contienen las zonas de exclusión, los parques eólicos y red eléctrica, las condiciones y requisitos de visibilidad, la incidencia visual sobre las áreas edificadas y sobre la red de carreteras y el coste de acceso a la red viaria. Por su parte, los Planos de Ordenación contienen las reglas necesarias para estimar el coste ambiental, el valor ambiental de cada territorio, el coste de acceso a la red eléctrica, la aptitud del territorio y la zonificación. Efectivamente, el modelo territorial elegido zonifica el Principado en las zonas siguientes: de exclusión, central, oriental, de baja capacidad de acogida y de alta capacidad de acogida. Ésta última reside en la parte occidental de Asturias. La zona de exclusión, en la que únicamente podría llegar a autorizarse la instalación de dispositivos eólicos de baja potencia para suplir deficiencias en el abastecimiento, incluye:

a) La totalidad de las áreas consideradas de exclusión en el Decreto 13/1999, por razón de sus valores ambientales, faunísticos, forestales o por la presencia de elementos de interés para la conservación del patrimonio cultural del Principado de Asturias.

b) La totalidad de los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs), de acuerdo con las propuestas remitidas a los órganos competentes de la Unión Europea: Acuerdos del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 18 de diciembre de 1997, de 28 de mayo de 1999 y de 29 de enero de 2003. Las áreas de distribución actual y potencial del oso pardo.

c) La totalidad de la franja costera de Asturias hasta la coronación de las sierras litorales, excluyéndose únicamente las zonas industriales del centro de la región.

d) Todas aquellas áreas del territorio en las que, de acuerdo con los análisis ambientales incorporados a la memoria de las Directrices, se considera que la instalación de infraestructuras eólicas tendría impactos ambientales más significativos.

La aprobación de las anteriores Directrices comportaba la necesidad de actualizar el procedimiento de autorización de parques eólicos, lo que tuvo lugar mediante el *Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos en el Principado de Asturias*. La norma se dicta al amparo del artículo 10.1.32 del Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 149.1.13^a de la Constitución, que atribuye al Principado la competencia exclusiva en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías y fluidos energéticos cuando su transporte no salga de Asturias o su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Su ámbito de aplicación alcanza los parques eólicos cuya potencia instalada sea igual o inferior a 50 MW y tiene por objeto la regulación de las condiciones y criterios técnicos, socio-económicos y medioambientales para su establecimiento, siempre que su aprovechamiento –como decimos– no afecte a otra Comunidad Autónoma.

El contenido del Decreto es extenso y prolijo, y su exposición completa excedería con mucho del propósito de este análisis. Subrayando aquellos aspectos que consideramos más importantes, en relación con la protección del medio ambiente, creemos oportuno apuntar las autorizaciones requeridas para la construcción, modificación sustancial y ampliación de los parques eólicos. Son las siguientes: a) La autorización administrativa de las instalaciones; b) La aprobación del correspondiente proyecto técnico de ejecución de acuerdo con la normativa del sector eléctrico; c) El sometimiento de las instalaciones proyectadas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental; d) Para la puesta en marcha de las instalaciones se requerirá la correspondiente acta de puesta en marcha; e) La autorización administrativa de las instalaciones del parque eólico implicará el reconocimiento de que la actividad de éstas tendrá la consideración de producción en régimen especial, salvo que su titular realice también actividades de producción en régimen ordinario.

Con carácter previo a la resolución de autorización de las instalaciones, la Consejería competente en materia de energía debe remitir las actuaciones a la Consejería competente en materia de medio ambiente a los efectos de elaborar la correspondiente declaración de impacto ambiental. Por último, merece destacar que la autorización de la instalación implica para su titular el cumplimiento de toda una serie de obligaciones, en particular: a) Las

condiciones impuestas en la autorización administrativa; b) Las condiciones básicas de la instalación descritas en la solicitud, en cuanto a la ubicación del parque eólico, ocupación de terrenos, creación y uso de infraestructuras y edificios; c) Los compromisos de actuación industrial, de inversiones industriales y de empleo en el Principado de Asturias, que dieron lugar a la selección de la solicitud; d) Las medidas preventivas, de restauración y de corrección o abandono de la misma por cualquier motivo; e) La obligación de desmontar el parque eólico y restaurar los terrenos ocupados, una vez finalizada la producción o abandonada la misma por cualquier motivo; f) Las obligaciones prescritas en la declaración de impacto ambiental; g) la obligación de proporcionar a la Administración competente información periódica de cuantos datos afecten a las condiciones que determinaron su otorgamiento.

2.2. ESPACIOS NATURALES

Por lo que respecta a los espacios naturales, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural ha entendido conveniente modificar parcialmente la norma rectora del uso y gestión del Parque Natural de Somiedo. Dicha tarea tiene lugar por obra del *Decreto 18/2008, de 5 de marzo, de primera modificación del Decreto 22/2007, de 14 de marzo, por el que se aprueba el IV Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Somiedo*.

De conformidad con la reforma, se considerarán usos autorizables, además de los anteriores, las plantas embotelladoras de aguas minerales e infraestructuras asociadas necesarias, si superan favorablemente los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. No obstante, la modificación parcial aprobada también comporta aspectos restrictivos de manera que pasan a quedar prohibidos el desarrollo de nuevas instalaciones industriales de cualquier tipo y cualquier tipo de edificación que no se destine al uso agrario, la construcción de nuevas viviendas agrarias y el cambio de uso de otras edificaciones a vivienda agraria, salvo lo comentado para las plantas embotelladoras de agua mineral.

También se endurecen, enormemente, las exigencias de corte urbanístico por lo que fuera de los suelos clasificados como urbanos o urbanizables, la actividad industrial se restringirá a talleres artesanales o pequeñas industrias agroalimentarias. Además, estas instalaciones sólo van a ser autorizadas cuando sus características sean compatibles con la actividad residencial y se ubiquen en el ámbito de los Núcleos Rurales delimitados en el planeamiento vigente. Quedan a salvo de lo dicho las mencionadas plantas de embotellado de agua que, en orden a la necesidad de su ubicación en la proximidad del

recurso, podrán situarse también en suelos de especial protección que se hallen en zona de uso agropecuario. En cuanto a sus condiciones de edificabilidad, superficie construida o intensidad de uso, habrá que estar a lo que disponga la normativa urbanística.

Con carácter general, se consideran uso prohibido las obras de canalización, encauzamiento, defensa de márgenes y cualquier otro tipo de actuación que altere las características naturales de los cauces fluviales, salvo los tramos que discurran por el interior de suelos clasificados como urbano, urbanizable o no urbanizable en su categoría de Núcleo Rural en el planeamiento vigente. También quedan exceptuados de la prohibición aquellos casos en que de no acometerse las actuaciones hubiera grave riesgo para infraestructuras de uso público, áreas habitadas o edificaciones, siempre que cuenten con el informe favorable del Consejo Rector del Parque.

La misma Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por *Resolución de 7 de julio de 2008, decide aprobar inicialmente y someter a información pública el III Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural de la Ría de Villaviciosa*. Haciendo un esfuerzo de síntesis exponemos que este documento contempla medidas que vienen a reforzar el objetivo de conservación de este espacio que se plantea la Administración regional. El Plan de uso público de la ría, elaborado por la Dirección de la Reserva y presentando en 2005, recogía ya la presencia «de impactos ambientales significativos» en los porreos localizados en la margen derecha de la ría. Su elevado interés natural, por constituir el refugio invernal y zona de cría de numerosas aves, los hacen especialmente sensibles a cualquier agresión. Dicho documento preveía limitar el acceso a estos espacios, adecuando otras zonas menos problemáticas para el uso y disfrute de los habitantes y visitantes de la Reserva Natural parcial de la ría de Villaviciosa.

Ahora, el PRUG se hace eco de estas cuestiones con un cambio en la zonificación de la reserva de manera que ciertos porreos se consideran como zona de uso moderado, donde la finalidad de conservación primará frente a otros objetivos. En esta delimitación se incluyen, como en el anterior PRUG, las ensenadas de Sebrayu y La Encienona. Asimismo, serán zonas de uso moderado a partir de ahora los acantilados del monte de Rodiles y las dunas de Rodiles y Misiegu. En adelante el tránsito a pie en estas zonas queda limitado a los caminos existentes y por la zona de vigilancia y Policía junto al mar. A los porreos únicamente se permitirá el acceso a quienes ostenten el derecho de propiedad o uso para la realización de labores agrícolas y ganaderas. Las actividades de paseo y senderismo, la acumulación de residuos y el tránsito de ornitólogos para observar aves podrían generar un efecto

negativo en la fauna de esta zona. Por este motivo el Gobierno regional estima conveniente la incorporación de una serie de restricciones que permitan mantener el ecosistema en su estado natural.

Otra de las grandes novedades del nuevo Plan Rector de la ría es la inclusión como zona de uso restringido de las lagunas del porreu de Villaverde, anteriores al observatorio de aves de El Picu. En el anterior PRUG únicamente se incluía la isla de El Bornizal y los cordones dunares que la rodean. La ampliación del área de uso restringido está justificada según los gestores de este espacio por el alto valor ecológico del área. En esta zona sólo están permitidas las actuaciones derivadas de las tareas de gestión, vigilancia y conservación de la reserva natural, y en particular los programas de conservación.

2.3. FLORA Y FAUNA

El 13 de agosto y hasta el 20 de septiembre de 2008 quedó sometido al trámite de información pública el proyecto de Decreto de revisión del Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias, el cual todavía no ha quedado definitivamente aprobado.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Por Decreto 34/2008, de 26 de noviembre, el Presidente del Principado de Asturias procedió a una profunda reorganización de las Consejerías. Como consecuencia de esta reforma, las funciones en medio ambiente quedan repartidas en dos departamentos. De un lado, la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. De otro, la Consejería de Medio Rural y Pesca.

La primera, cuya estructura orgánica se dispone en el *Decreto 126/2008, de 27 de noviembre, de estructura básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras*, queda configurada del siguiente modo, bajo la inmediata dirección de su titular:

- a) Órganos centrales:
 - 1.º Secretaría General Técnica.
 - 2.º Viceconsejería de Medio Ambiente
 - 2.1) Dirección General de Agua y Calidad Ambiental.
 - 2.2) Dirección General de Biodiversidad y Paisaje.

3.º Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

4.º Dirección General de Carreteras.

5.º Dirección General de Transportes y Asuntos Marítimos.

b) Órganos desconcentrados:

Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación.

c) Órganos de asesoramiento y apoyo:

1.º Comisión para Asuntos Medio Ambientales.

2.º Consejo Regional de Medio Ambiente.

3.º Consejo Regional de Caza.

4.º Consejo de los Ecosistemas Acuáticos y de la Pesca en Aguas Continentales del Principado de Asturias.

5.º Comisión Cartográfica del Principado de Asturias.

6.º Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias.

El Consejo de Dirección, presidido por quien sea titular de la Consejería e integrado por quienes lo sean de los órganos centrales enumerados anteriormente, fijará las directrices y coordinará el desarrollo de las actividades de la Consejería. Podrá también asistir al mismo el personal de la Consejería y representantes de las empresas u organismos vinculados a ésta, cuando se les convoque al efecto. Como órgano de apoyo técnico bajo la directa dependencia de quien sea titular de la Consejería existirá una Oficina de Asesoramiento con nivel orgánico de Servicio, a la que corresponderán funciones de asesoramiento y realización de los informes que le sean demandados. Están adscritos a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras:

a) El organismo autónomo Junta de Saneamiento, con las funciones y competencias que le asigna la Ley 1/1994 del Principado de Asturias, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias

b) El ente público Consorcio de Transportes de Asturias, con las funciones y competencias que le asigna la Ley 1/2002 del Principado de Asturias, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias.

c) Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA).

d) Jurado de Expropiación del Principado de Asturias.

Además, la Consejería ejercerá las competencias que se atribuyen al Principado de Asturias en las normas de creación o estatutos de las siguientes entidades: a) Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA). b) Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Asturias (CADASA).

La Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras ejercerá las competencias a que se refiere el artículo 67 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias, en relación con:

- a) SEDES, S.A.
- b) Sociedad para la Gestión y Promoción del Suelo, S.A. (SOGEPSA).
- c) Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, S.A.
- d) Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, S.A.
- e) Cinturón Verde de Oviedo, S.A.
- f) Gijón al Norte, S.A.
- g) Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias, S.A.

A la *Dirección General de Agua y Calidad Ambiental* le corresponde la propuesta y ejecución de las políticas de vigilancia, control y corrección de la contaminación en materia de aire, agua y suelo para el control y prevención integral de la contaminación, y las políticas para la gestión de los residuos, y el desarrollo de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y regeneración del medio ambiente. Igualmente, le corresponde la propuesta y coordinación de las actuaciones relativas al tratamiento integral del ciclo del agua en lo referente a la planificación y construcción de infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y explotación de las mismas y evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente con arreglo a la Directiva 96/62/CE.

Se estructura en las siguientes unidades con nivel orgánico de servicio: a) Servicio de Gestión Ambiental; b) Servicio de Restauración y Evaluación Ambiental; c) Servicio de Calidad de Agua; d) Servicio de Planificación; e) Servicio de Obras Hidráulicas. Corresponde al Servicio de Gestión Ambiental la ejecución de las actuaciones para la vigilancia y corrección de la contaminación del aire, la gestión de los residuos, y la elaboración de informes en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Corresponde al Servicio de Restauración y Evaluación Ambiental las actuaciones relativas a las obras para la regeneración del medio natural que se acometan desde la

Consejería y la tramitación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y seguimiento del correspondiente plan de vigilancia de las medidas correctoras derivadas de dicho procedimiento. Corresponde al Servicio de Calidad del Agua la ejecución de las actuaciones para la vigilancia y corrección de la contaminación de las aguas marítimas y continentales. Corresponde al Servicio de Planificación la ejecución y seguimiento de la planificación hidráulica, la supervisión de los estudios y proyectos de construcción, y la recepción administrativa de las obras hidráulicas de su competencia. También, el seguimiento y control de las instalaciones de saneamiento y de depuración de las aguas y, en su caso, de las instalaciones de abastecimiento. Corresponden al Servicio de Obras Hidráulicas las funciones relativas a la ejecución, dirección y control de las inversiones y obras en materia de abastecimiento y saneamiento de carácter supramunicipal o de gran envergadura, no correspondientes a proyectos de infraestructura municipal en pequeños y medianos núcleos de población atribuidos a otros órganos de la Administración del Principado de Asturias.

A la *Dirección General de Biodiversidad y Paisaje* le corresponde proponer y desarrollar la política regional en materia de protección de los espacios naturales y las especies silvestres, como fórmula específica de contribución al desarrollo sostenible; informar y, en su caso, promover y ejecutar las obras e instalaciones que se pretendan realizar en los espacios naturales; desarrollar los principios y criterios que informan la política del Gobierno en materia de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos y piscícolas en aguas continentales. Asimismo se encargará de las cuestiones referidas al paisaje, y de la vigilancia y custodia de los recursos y espacios naturales y aquellos otros que le han sido encomendados.

Se estructura en las siguientes unidades con nivel orgánico de Servicio: a) Servicio de Medio Natural; b) Servicio de Vida Silvestre. Corresponde al Servicio de Medio Natural la protección general del medio natural y el paisaje y el ejercicio de las funciones relativas a la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos en la región y de las redes que éstos conforman. En particular se le atribuyen las siguientes funciones: a) La puesta en valor de los paisajes naturales y rurales; b) Las relacionadas con la aplicación del Convenio europeo sobre el paisaje, en el ámbito de las competencias de la Consejería; c) Las relativas a la conservación general del medio natural y la emisión de informes de obras e instalaciones que se pretendan realizar en espacios naturales protegidos; d) La programación y desarrollo de planes, así como su evaluación y seguimiento, en materia de conservación del medio natural; e) La elaboración de los proyectos de planificación y gestión (planes de ordenación de recursos naturales, planes rectores de uso y gestión, planes

de desarrollo sostenible, planes de conservación...) de los Espacios Naturales Protegidos, así como su seguimiento y evaluación, y de las redes que éstos conforman (red regional, red Natura 2000...); f) Las labores de gestión ordinaria de estos espacios y sus instalaciones; g) La vigilancia de los Espacios Naturales Protegidos adscritos al Servicio; h) La ejecución de planes y programas de educación ambiental en el medio natural. Corresponde al al Servicio de Vida Silvestre el desarrollo de las actuaciones relativas a la conservación de las especies de la fauna y la flora y la gestión de los recursos cinegéticos y piscícolas, en particular: a) El aprovechamiento y gestión de los recursos cinegéticos y piscícolas; b) La elaboración de las propuestas de disposición general de vedas y de la normativa para el ejercicio de la pesca en aguas continentales; c) La expedición de las licencias de caza y pesca y de los permisos correspondientes para el ejercicio de estas actividades; d) La elaboración de las propuestas para la constitución de terrenos cinegéticos; e) La vigilancia de los aprovechamientos cinegéticos y de los piscícolas en aguas continentales, así como del conjunto de las especies de la fauna y flora silvestres, sin menoscabo de las atribuciones de otros órganos del departamento; f) La formulación de las propuestas de catalogación de especies amenazadas y la elaboración de los correspondientes proyectos de planes para su gestión, así como la coordinación o ejecución de los mismos; g) La promoción de las actuaciones necesarias para el buen funcionamiento de los ecosistemas naturales en lo que atañe a la gestión de las especies silvestres, prestando atención particular a los problemas derivados de las especies introducidas de carácter invasor y a aquellas con una repercusión natural o social especial y h) La tramitación de los expedientes de los daños producidos por las especies silvestres en los términos recogidos en la legislación vigente.

La *Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación*, se configura con carácter de órgano desconcentrado y nivel equiparable al de Dirección General. Corresponde a esta Oficina el desarrollo de actuaciones relativas a la orientación y progreso de las estrategias en torno al desarrollo sostenible, la lucha y adaptación al cambio climático y la participación ciudadana en materia de medio ambiente. En particular: a) El desarrollo de las actuaciones relativas a la orientación y progreso de las estrategias en torno al desarrollo sostenible y de las políticas locales de sostenibilidad, en el marco de la Agenda 21; b) El impulso del diálogo y concertación con los agentes económicos y sociales en aquellas actuaciones que tengan incidencia ambiental, a través del Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias; c) La promoción y el fomento de la implantación de sistemas e instrumentos de gestión ambiental en relación con la producción de bienes y servicios; d) La aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión

de gases de efecto invernadero y la coordinación de las políticas de lucha contra el cambio climático, así como la planificación de actuaciones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático; e) La programación y coordinación de acciones de orientadas al conocimiento, información y sensibilización en materia de sostenibilidad y cambio climático; f) El impulso de la participación ciudadana en materia de medio ambiente y el fomento del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación aplicadas a la gestión del medio ambiente, encargándose en particular del mantenimiento de una red de información ambiental del Principado de Asturias; g) La propuesta, ejecución y seguimiento de los convenios de colaboración y cooperación referentes a la actividad de la Consejería en materia de medio ambiente, dentro de su ámbito competencial; h) Cuantas otras funciones tengan que ver con la promoción, impulso y seguimiento de las políticas medioambientales en materia de sostenibilidad, cambio climático y participación.

De otro lado, la estructura orgánica básica de *la Consejería de Medio Rural y Pesca ha quedado fijada por Decreto 127/2008, de 27 de noviembre*, de la siguiente manera y bajo la superior dirección de su titular:

a) Órganos centrales:

- 1.º Secretaría General Técnica.
- 2.º Dirección General de Ganadería y Agroalimentación.
- 3.º Dirección General de Desarrollo Rural.
- 4.º Dirección General de Política Forestal.
- 5.º Dirección General de Pesca.

b) Organismos públicos:

- 1.º Entidad pública Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario del Principado de Asturias.
- 2.º Comisión Regional del Banco de Tierras.

Para asistir a quien sea titular de la Consejería en la determinación de las directrices de actuación de los centros directivos y en la coordinación de las actividades del departamento, funcionará, como órgano interno, el Consejo de Dirección, que estará presidido por quien sea titular de la Consejería y del que formarán parte los titulares de los órganos centrales de la misma, sin perjuicio de la asistencia a sus reuniones del personal convocado por quien ostente la presidencia.

Como consecuencia del Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar de Asturias 2008-2011, suscrito el 4 de enero de 2008, entre el

Gobierno del Principado de Asturias, los Sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras y la Federación Asturiana de Empresarios se crea, por mor del *Decreto 58/2008, de 26 de junio, el Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias*, concebido como una plataforma de reflexión y participación en el que se expresen las distintas voluntades de los agentes económicos, sociales e instituciones con la finalidad de orientar la toma de decisiones en el ámbito regional en aquellas cuestiones que tienen una incidencia directa sobre la sostenibilidad ambiental. Pretende asimismo ser un foro de análisis de la situación ambiental de Asturias, con el compromiso de completar y enriquecer el conocimiento en materia de desarrollo sostenible, y de contribuir a asesorar en la toma de decisiones que contribuyan a mejorar la situación ambiental de la comunidad.

En el ámbito de la concertación regional, el Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias, podrá asimismo desarrollar funciones de seguimiento de las actuaciones concertadas, evaluando su contribución al progreso medioambiental de Asturias, habida cuenta de que este órgano cuenta con la representación de los firmantes del Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar de Asturias 2008-2011, es decir representantes de la Administración del Principado, patronal asturiana y sindicatos mayoritarios. Además, en el Observatorio estarán también representadas las distintas administraciones, local, regional y estatal, la Universidad de Oviedo y entidades vinculadas a la conservación del medio natural.

Se trata de un órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, entre cuyas funciones destacan las siguientes: a) Informar de las políticas, estrategias, acuerdos y programas medioambientales y para la sostenibilidad medioambiental promovidas desde el ámbito regional y efectuar un seguimiento de las mismas; b) Diagnosticar la situación ambiental regional y realizar propuestas de acción para contribuir a su mejora; c) Realizar propuestas para el debate o discusión por los agentes implicados sobre asuntos de contenido y consecuencias medioambientales; d) Proponer buenas prácticas ambientales que podrán orientar las decisiones en distintos ámbitos institucionales; e) Realizar informes periódicos para ayudar a dirigir y adaptar las políticas públicas de sostenibilidad medioambiental hacia la atención de las necesidades de la Comunidad Autónoma de Asturias; f) Conocer anualmente el informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente en Asturias con anterioridad a su publicación por el Gobierno del Principado de Asturias en todos los medios disponibles; g) Emitir su parecer en relación con los asuntos que le sometan a su consideración cualquiera de las partes integrantes del Observatorio; h) Cualquier otra que, de análoga naturaleza, le sea encomen-

dada por la Administración del Principado de Asturias; y finalmente, i) Realizar una Memoria Anual de Actividades.

Los cambios organizativos han alcanzado al *Consejo Forestal* quien, a través del Decreto 71/2008, de segunda modificación del Decreto 50/2000, de 15 de junio, ve como se altera la composición de su Pleno con el objeto de atender a la estructura orgánica de la Administración del Principado de Asturias –posteriormente modificada, según hemos visto–, la incorporación de nuevos organismos o instituciones surgidas en el sector forestal en los últimos años y acoger a la práctica totalidad de representantes de asociaciones o colectivos vinculados al sector forestal. En realidad, tras la reforma

Más calado ha revestido la modificación operada por el Decreto 16/2008, de 27 de febrero, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, constituida como órgano colegiado adscrito a la –ahora– Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, que ejerce funciones de consulta, coordinación, impulsión y, en su caso, resolución, sobre cuestiones tanto urbanísticas como de ordenación territorial por medio de su Pleno, Comisión Ejecutiva o Comisión Permanente.

Por lo que respecta a los Parques Naturales se han dictado, principalmente en materia organizativa, cinco Decretos, todos ellos publicados en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 3 de septiembre de 2008:

Decreto 78/2008, de 6 de agosto, de primera modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se fija el número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su forma de designación.

Decreto 79/2008, de 6 de agosto, de primera modificación del Decreto 10/2007, de 31 de enero, por el que se fija el número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa, y su forma de designación.

Decreto 80/2008, de 6 de agosto, de sexta modificación del Decreto 101/1988, de 27 de octubre, por el que se regulan los órganos de administración, los planes de uso y protección y los programas de gestión del Parque Natural de Somiedo.

Decreto 81/2008, de 6 de agosto, de primera modificación del Decreto 77/2004, de 24 de septiembre, por el que se fija el número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de Ponga y su forma de designación.

Decreto 82/2008, de 6 de agosto, de cuarta modificación del Decreto 48/1997, de 24 de julio, por el que se regulan los órganos de administración y se definen los instrumentos para la gestión del Parque Natural de Redes.

Por último, apuntamos la aprobación y publicación del *Decreto 61/2008, de 2 de julio, por el que se constituye el Registro Oficial de Proveedores de Material Vegetal del Principado de Asturias y se regula su funcionamiento*. Originariamente, el citado Registro quedaba adscrito a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, hoy extinta, por lo que debemos entender su adscripción a la Consejería de Medio Rural y Pesca, a través de su Dirección General de Ganadería y Agroalimentación.

4. EJECUCIÓN

El año 2008 ha venido marcado por una situación de prórroga presupuestaria habida cuenta de la no aprobación por la Junta General del Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Presupuestos Generales. Esta situación comportó la inexistencia de dotación económica o la insuficiencia en algunas aplicaciones presupuestarias para ejecutar todas las acciones a que el Gobierno se había políticamente comprometido, lo que se vino a paliar mediante la ampliación de ciertos créditos y la dotación de otros nuevos, antes inexistentes. A tal fin se aprobó la *Ley del Principado de Asturias 2/2008, de 25 de abril, de Medidas Presupuestarias urgentes*, mediante la cual se concede un crédito extraordinario de 61.993.848 euros y un suplemento de crédito de 33.167.256 euros, correspondiéndole a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural un total de 5.556.000 euros.

No obstante lo anterior, dos meses más tarde, se consideró inaplazable la ejecución de una serie de infraestructuras diversas y equipamientos básicos en distintos municipios asturianos, con el fin de contribuir a su desarrollo y cohesión económica del territorio. Se aprueba así la *Ley 3/2008, de 13 de junio, de Medidas Presupuestarias y Tributarias urgentes*, en cuya virtud, se atribuyen a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural un total de 5.840.690 euros.

Las Resoluciones aprobadas y actuaciones ejecutadas han sido cuantiosísimas por lo que resulta imposible abordar una exposición y comentario de todas. Puede consultarse, al respecto, el apéndice informativo. De entre ellas, queremos, sin embargo, resaltar la Resolución de 25 de enero de 2008 por la que se incoa expediente de declaración de suelos contaminados y sendas Resoluciones de 20 de febrero por las que se aprueban la Disposición Gene-

ral de Vedas para la temporada de caza 2008-2009, así como el Plan de Caza de las Reservas Regionales de Caza para la temporada 2008-2009.

Igualmente, merece ser destacada la Resolución de 1 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Explotación de moluscos bivalvos de la ría de Villaviciosa para la campaña 2008/2009; o la de 5 de septiembre, que regula la extracción del percebe para la campaña 2008-2009 y aprueba los planes de explotación. La Resolución de 7 de julio de 2008, aprueba las bases que han de regir la adjudicación de permisos de pesca fluvial en cotos de salmón, trucha y reo para la temporada 2009. Y la de 28 de mayo autoriza la extracción de algas de fondo del género *Gelidium* («ocle»).

En el campo de la acción forestal, y debido a los elevados riesgos de incendio que se padece Asturias en las últimas temporadas estivales, se ha considerado pertinente la aprobación de un importante grupo de medidas para la prevención de incendios forestales, lo que se llevó a cabo mediante la Resolución de 28 de mayo de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Los pronunciamientos más significativos del Tribunal Superior de Justicia en la materia objeto de nuestro estudio quedan polarizados en torno a dos grandes bloques: minas y aguas. Los primeros obedecen a la existencia de una industria extractiva ejercida por una misma empresa y a la oposición vecinal que se ejerce desde la misma, en unas ocasiones directamente, en otras ocasiones canalizada a través del Ayuntamiento donde tienen lugar los actos de laboreo.

Desde la perspectiva de la técnica jurídico-administrativa los aspectos relevantes a destacar, en el caso del recurso contencioso 882/2004, interpuesto por un Ayuntamiento asturiano contra resolución de la Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias por la que se autorizada la realización de un sondeo, resuelto por la Sentencia 21/2008, de 10 de enero (JUR 2008, 132626), consisten en constatar la diferente naturaleza que existe entre un sondeo y la apertura de una explotación minera. La autorización solicitada venía referida a las labores de sondeo a realizar en el terreno de una concesión existente, cuyos trabajos consistían en un perforación en el terreno de un diámetro de 116 milímetros, sin realizar más obras ni trabajos complementarios, sin emitir ningún elemento ni sustancia el medio ambiente, ya que el agua de refrigeración de la máquina trabaja en circuito cerrado, con obligación de tapar el agujero del sondeo con el material ex-

traído y debiendo reciclar el restante material extraído en una instalación al efecto; y todo ello utilizando para el traslado de la maquinaria los caminos ya existentes, teniendo los trabajos una duración prevista de un día. Dicho sondeo, según el pronunciamiento de la Sala adoptado tras el estudio de la pericial emitida por un Biólogo, no es más que un «agujero en un terreno (sondeo geológico) sobre el que existe una concesión minera, de 116 milímetros de diámetro –según el caso de autos– con una máquina diseñada al efecto que se trasladaría al lugar por los caminos ya existentes, la que realizaría tal perforación en un solo día y tras lo cual se taponaría de nuevo el “agujero” resultante con el material extraído». Así las cosas, entiende el Tribunal que decaen por sí los argumentos relativos a la emisión de ruidos y humos, los relativos a la protección del Camino de Santiago, los deterioros al medio ambiente, cortes de tráfico, o impacto sobre los cauces de los ríos. De otro lado, tampoco puede identificarse el sondeo con un movimiento de tierras, pues ni se altera la topografía ni implica cambios en el paisaje. En conclusión, la Sala considera que el sondeo no incide de manera alguna en la flora, la fauna, el medio ambiente o las circunstancias socioeconómicas de las poblaciones cercanas ni tiene algún efecto cultural, arqueológico o para el medio ambiente, sin que invada competencias del Municipio.

La reacción vecinal, a través de una Asociación, contra una resolución autonómica que permitía una concesión de explotación derivada de un previo permiso de investigación para al beneficio de recursos de la sección C) de dolomía y caliza por un período de 30 años prorrogables hasta un máximo de 90, sustentada en las molestias que dicha actuación comportaría por ruidos y vibraciones, indebida ocupación de espacio público e incumplimiento de las distancias entre la explotación y el núcleo de población, tampoco halla satisfacción en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 818/2008, de 10 de julio (JUR 2008, 354141) de técnica jurídica impecable. Se afirma que el escrito de interposición es el momento procesal para fijar la resolución objeto del control de legalidad en el proceso contencioso administrativo de manera que todas aquellas pretensiones que se sitúen fuera de dicho ámbito no podrán ser atendidas por la Sentencia. Por este motivo elemental, la alegación sobre los ruidos y vibraciones que eventualmente se derivarían de la actividad industrial que en su caso posibilitara la concesión litigiosa no puede ser controlada en el momento en que se otorga la autorización. Por los mismos razonamientos, la alegación de ocupación de un camino público deviene una cuestión ajena al proceso, siendo objeto de tutela por otra Administración distinta de la demandada. El régimen de distancias entre la explotación y el núcleo de población más cercano es cuestión directamente relacionada con la licencia

de actividad que en su día deberá otorgar la Administración local competente. Y por último, la escasez de reservas minerales de futuro no es una cuestión que el Tribunal pueda discutir con el argumento de la existencia o no de informes evacuados o no por causas ajenas a la Sala. Debe tratarse de documentos que se hayan alegado en vía judicial, como lo fuera una prueba pericial practicada en un recurso contencioso administrativo previo, que aseguraba la existencia de reservas seguras en la forma en que allí se indicaba.

En materia de aguas y en relación con el caudal ecológico, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias se dictó la Sentencia 538/2008, de 19 de mayo (JUR 2008, 322234) en la que se enjuicia la conformidad a Derecho de la modificación de una concesión efectuada por la Confederación Hidrográfica del Norte. La Sala estima que se produce una modificación sustancial de las condiciones del aprovechamiento en su día transferido lo que comporta la necesidad de ordenar un expediente de modificación tramitado con arreglo al Reglamento del Dominio Público Hidráulico, de manera que la propuesta motivada de revisión de la concesión sea «trasladada al concesionario, a fin de que, en el plazo de un mes, presente las alegaciones que crea convenientes», so pena de provocar la indefensión del interesado. A mayor abundamiento, se estima que el propio RD Legislativo 1/2001, en el caso de necesidad de revisión de las concesiones para su adecuación a los Planes Hidrológicos, otorga al concesionario perjudicado derecho a una indemnización y «una interpretación contextual nos lleva a concluir que también en los casos de transferencia, si se modifica sustancialmente la concesión, se debe tramitar el expediente como hemos indicado, que es lo que ocurre en el caso de autos, visto que el dictamen pericial de parte donde aparece patente que con los nuevos condicionamientos se ha modificado sustancialmente la concesión».

Finalmente, ofrecemos la Sentencia 562/2008, de 19 de mayo, de la Sala tercera del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (JUR 2008, 348314), que enjuiciando la legalidad de una multa impuesta por haber efectuado un depósito de estiércol en el margen de un arroyo –dejando al margen las cuestiones de procedimiento– declara que «ninguna duda cabe respecto al carácter contaminante de las aguas que produce el estiércol, por mucho que sea altamente favorable, en la proporción adecuada, para el desarrollo de las plantas; y por mucho que sea, también en su proporción adecuada, menos contaminante que el abono mineral». Y en cuanto a si verdaderamente se estaba o no ante un depósito –además de que no se negó tal circunstancia por el recurrente– se señala que basta la acumulación de residuos que potencialmente puedan contaminar o deteriorar el medio por el que discurre el

arroyo, sin que la circunstancia de que se haya hecho el depósito en época de estiaje resulte enervatoria de la infracción.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

En relación con el estado de los conflictos y problemas referidos a los recursos naturales, el año 2008 no ha deparado grandes cambios, permaneciendo abiertos la mayoría de los conflictos de los que se ha venido dando cuenta en informes anteriores.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. DEPARTAMENTOS CON COMPETENCIAS EN LA MATERIA

- Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. Titular: Francisco González Buendía.

Viceconsejería de Medio Ambiente. Titular: María Belén Fernández González.

Secretaría General Técnica. Titular: Gonzalo Canga Iglesia.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Titular: Guillermo Morales Matos.

Dirección General de Carreteras. Titular: José María Pertierra de la Uz.

Dirección General de Transportes y Asuntos Marítimos. Titular: Julián Bonet Pérez.

Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación. Titular: Nieves Roqueñí Gutiérrez.

- Consejería de Medio Rural y Pesca. Titular: Manuel Aurelio Martín González.

Secretaría General Técnica. Titular: Jonatán Frade Manso.

Dirección General de Ganadería y Alimentación. Titular: Luis Miguel Álvarez Morales.

Dirección General de Desarrollo Rural. Titular: Ángel Luis Álvarez Fernández.

Dirección General de Política Forestal. Titular: Joaquín Arce Fernández.

Dirección General de Pesca. Titular: José Marcelino Menéndez Cuervo.

7.2. 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.

7.3. LEYES APROBADAS

Ley del Principado de Asturias 2/2008, de 25 de abril, de Medidas Presupuestarias urgentes.

Ley 3/2008, de 13 de junio, de Medidas Presupuestarias y Tributarias urgentes.

7.4. REGLAMENTOS APROBADOS

Decreto 16/2008, de 27 de febrero, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

Decreto 18/2008, de 5 de marzo, de primera modificación del Decreto 22/2007, de 14 de marzo, por el que se aprueba el IV Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Somiedo.

Decreto 42/2008, de 15 de mayo, aprueba definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica.

Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos en el Principado de Asturias.

Decreto 61/2008, de 2 de julio, por el que se constituye el Registro Oficial de Proveedores de Material Vegetal del Principado de Asturias y se regula su funcionamiento.

Decreto 78/2008, de 6 de agosto, de primera modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se fija el número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su forma de designación.

Decreto 79/2008, de 6 de agosto, de primera modificación del Decreto 10/2007, de 31 de enero, por el que se fija el número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa, y su forma de designación.

Decreto 80/2008, de 6 de agosto, de sexta modificación del Decreto 101/1988, de 27 de octubre, por el que se regulan los órganos de administración, los planes de uso y protección y los programas de gestión del Parque Natural de Somiedo.

Decreto 81/2008, de 6 de agosto, de primera modificación del Decreto 77/2004, de 24 de septiembre, por el que se fija el número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de Ponga y su forma de designación.

Decreto 82/2008, de 6 de agosto, de cuarta modificación del Decreto 48/1997, de 24 de julio, por el que se regulan los órganos de administración y se definen los instrumentos para la gestión del Parque Natural de Redes.

Decreto 126/2008, de 27 de noviembre, de estructura básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.

Decreto 127/2008, de 27 de noviembre, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, de estructura básica de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

7.5. PLANES Y PROGRAMAS

Resolución de 15 de octubre de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se regula la campaña 2008/2009 de pesca de la angula y se aprueba el plan de explotación de la ría del Nalón. (BOPA nº 250 de 27 de octubre de 2008)

Resolución de 5 de septiembre de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se regula la campaña 2008/2009 de extracción del percebe y se aprueban los planes de explotación. (BOPA n.º 225 de 26 de septiembre de 2008)

Resolución de 1 de septiembre de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el Plan de Explotación de moluscos bivalvos en la ría de Villaviciosa para la campaña 2008/2009. (BOPA n.º 223 de 24 de septiembre de 2008)

Resolución de 7 de julio de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se aprueban las bases que han de regir la adjudicación de permisos de pesca fluvial en cotos de salmón, trucha y reo para la temporada 2009. (BOPA n.º 176 de 29 de julio de 2008)

Resolución de 28 de mayo de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se aprueban medidas en materia de prevención de incendios forestales en el territorio del Principado de Asturias. (BOPA n.º 139 de 16 de junio de 2008).

*Resolución de 28 de mayo de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se autoriza la extracción de algas de fondo del género *Gelidium* («ocle»). (BOPA n.º 135 de 11 de junio de 2008)*

Resolución de 4 de abril de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se modifica la Resolución de 22 de diciembre de 2006, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se regula la gestión de la Reserva Regional de Derechos de Plantación de Viñedo de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. (BOPA n.º 115 de 19 de mayo de 2008)

7.6. RESOLUCIONES JUDICIALES

Sentencia 21/2008, de 10 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (JUR 2008, 132626).

Sentencia 818/2008, de 10 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (JUR 2008, 354141).

Sentencia 538/2008, de 19 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (JUR 2008, 322234).

Sentencia 562/2008, de 19 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (JUR 2008, 348314).